

CA1
XC 36
-2008
S72



HOUSE OF COMMONS
CANADA



STRENGTHENING THE EMPLOYMENT INSURANCE PREMIUM RATE-SETTING PROCESS

Report of the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities

**Dean Allison, MP
Chair**

JUNE 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

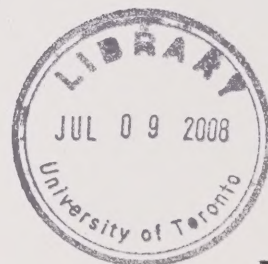
Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**STRENGTHENING THE EMPLOYMENT
INSURANCE PREMIUM RATE-SETTING PROCESS**

**Report of the Standing Committee on
Human Resources, Social Development and the
Status of Persons with Disabilities**

**Dean Allison, MP
Chair**



JUNE 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Dean Allison

VICE-CHAIRS

Yves Lessard

Michael Savage

MEMBERS

France Bonsant

Gord Brown

Rodger Cuzner

Ruby Dhalla

Jacques Gourde

Mike Lake

Tony Martin

Hon. Judy Sgro

Lynne Yelich

CLERK OF THE COMMITTEE

Jacques Maziade

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Chantal Collin

Kevin B. Kerr


Jennifer Paul

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the subject of the Canada Employment Insurance Financing Board and presents its findings and recommendations.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119720977>

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.....	1
THE PROPOSAL TO REFORM THE EMPLOYMENT INSURANCE PREMIUM RATE-SETTING PROCESS	3
The Canada Employment Insurance Financing Board.....	3
The Reserve	5
Premium Rate Setting	6
WHAT WE HEARD	9
The Board's Mandate and Powers.....	9
Board Representation	12
Board Independence.....	13
Administration Costs	15
The Reserve and Pro-cyclical Rate Setting	16
Advances to the Employment Insurance Account.....	19
CONCLUSION	23
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	25
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	27
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	29
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	31
DISSENTING OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY OF CANADA	33
COMPLEMENTARY OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS	37
DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY	41

INTRODUCTION

Following a prolonged period of surplus contributions by employees and employers to the Employment Insurance (EI) program, a new premium rate-setting process was implemented in June 2005. Although this new process respected the rate-setting principles outlined in the 2003, 2004 and 2005 budgets,¹ it continues to generate criticism largely because it sets the premium rate on a one-year, forward-looking basis and there is no mechanism for ensuring that program contributors benefit fully from premium revenues collected in excess of those required to finance the EI program.

In the Speech from the Throne on October 16, 2007, the federal government announced its intention to take measures to improve the governance and management of the Employment Insurance Account. These measures are contained in Part 7 of Bill C-50, the *Budget Implementation Act, 2008*.²

On April 1, 2008 the House of Commons Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities agreed to hold several meetings on “the Government of Canada’s intent to create a Crown Corporation for the purpose of administering the Employment Insurance Fund and that the Committee call such witnesses as deemed necessary to assess the implications of transferring the administration of Employment Insurance from the department of Human Resources and Social Development Canada to a Crown Corporation.”³

The Committee held hearings on this matter between May 1 and May 27, 2008, during which employer and employee representatives along with other EI program stakeholders presented their views on the government’s proposal to establish the Canada Employment Insurance Financing Board, a “reserve” to be managed by the Board and a modified premium rate-setting process, as well as other EI-related matters.

1 These principles were: (1) premium rates should be set transparently; (2) premium rates should be set on the basis of independent expert advice; (3) expected premium revenues should correspond to expected program costs; (4) premium rate setting should mitigate the impact of the business cycle; and (5) premium rates should be relatively stable over time (see: Department of Finance, *The Budget Plan 2003*, February 18, 2003, p. 183 <http://www.fin.gc.ca/budget03/pdf/bp2003e.pdf>).

2 See: <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3365116&Language=e&Mode=1>.

3 House of Commons, Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter *Evidence*), *Evidence*, 2nd Session, 39th Parliament, Meeting No. 20, April 1, 2008 at 1015 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=233085&Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&COM=13190>.

Our report begins with a brief overview of the government's proposal to strengthen the EI premium rate-setting process. This is followed by a discussion of the key concerns raised by witnesses during our hearings, including those regarding the proposed Board's mandate, independence, representation and cost; the proposed reserve; and the need for greater clarity in some areas of the proposed legislation.

THE PROPOSAL TO REFORM THE EMPLOYMENT INSURANCE PREMIUM RATE-SETTING PROCESS

The proposed reform to the EI premium rate-setting process entails the establishment of a new Crown corporation, called the Canada Employment Insurance Financing Board (hereafter referred to as the Board). This Board would be responsible for:

- managing a reserve; and
- setting the EI premium rate each year, on a one-year go-forward basis, to ensure that premium revenues are sufficient to cover EI program costs, that the reserve is maintained at its legislated level, and that any advances made from the Consolidated Revenue Fund in situations where the reserve is insufficient to cover program costs are repaid.

The Canada Employment Insurance Financing Board

The Board would be established as a parent Crown corporation listed under Part I, Schedule III of the *Financial Administration Act* and located in the National Capital Region. Its mandate and powers (discussed further in the next section of our report), are outlined in sections 4 and 5 of the proposed *Canada Employment Insurance Board Financing Act*. The Board's mandate is limited to setting the premium rate under section 66 of the *Employment Insurance Act*, maintaining and managing a "reserve" (discussed in the next section of our report) and managing funds paid to it under section 77.1 of the Act (i.e., interim and final payments to and by the Board). The Board may only borrow money from the federal government.

The Board would be managed by a board of directors made up of seven directors, including the chairperson. Each director would be appointed by the Governor in Council and hold office during good behaviour for a term not exceeding four years. Directors would be eligible for reappointment. Board directors would be selected from a list of candidates proposed by a nominating committee consisting of a chairperson appointed by the Minister of Human Resources and Social Development (hereafter referred to as the Minister), and the Canada Employment Insurance Commissioners representing employers and employees.

The board of directors shall, after consulting with the Minister, appoint a chief executive officer (who cannot be a director) who would be responsible for the day-to-day operations of the Board. In addition, the board of directors must appoint a Fellow of the Canadian Institute of Actuaries as the chief actuary of the Board. The chief actuary's

primary responsibility would be to forecast an EI premium rate (by October 31 of each year) in accordance with section 66 of the *Employment Insurance Act* for the following year, as well as forecast the fair market value of the “reserve” at the end of the following year.

The board of directors must establish three committees — an audit committee, an investment committee and a human resources committee. Among other duties, the audit committee shall require the Board’s management to implement and maintain appropriate internal control procedures, and review all investments and transactions that could adversely affect the return on the Board’s investments, as brought to the committee’s attention by the Board’s auditor or officers.⁴ The investment committee must, among other duties, approve the engagement of investment managers empowered with discretionary authority to invest the assets of the Board.⁵ In addition to other duties, the human resources committee shall approve candidates for senior positions reporting to the chief executive officer, and develop and recommend selection criteria for the position of chief actuary.⁶

Subject to regulations, the board of directors must establish and, the Board must adhere to, investment policies, standards and procedures that a person of ordinary prudence would implement in dealing with the property of others.⁷ The Board’s financial year is the period beginning on April 1 in one calendar year and ending on March 31 in the next calendar year (note that the premium rate is set for a calendar year).

The Board shall cause books on account and a record of investments to be kept, internal audits to be conducted, and financial statements to be reported quarterly and annually. Among other things, these statements must include a statement of the investment portfolio and the change in net assets for the financial year.

The Board shall also cause an annual auditor’s report to be prepared and the Minister shall cause a special examination to be carried out at least once every five years.⁸

4 See: Bill C-50, Budget Implementation Act 2008, p. 105.

5 Ibid., pp. 106-107.

6 Ibid., p. 107.

7 According to section 36 of the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act* the Governor in Council, on the joint recommendation of the Minister of Human Resources and Social Development and the Minister of Finance, may make regulations respecting the investments the Board can make and the limitations to which the Board is subject when it makes investments.

8 Clause 121 of Bill C-50 (see proposed subsection 3(7) of the *Canada Employment Insurance Financing Board Act*) cites several sections of the *Financial Administration Act* as not applying to the Board. As no reference is made to section 134 of the *Financial Administration Act*, it is assumed that the Auditor General would be the Board’s auditor or at the every least a joint auditor of the Board.

The Board must prepare an annual report (within 90 days of the end of each financial year) and provide it to the Minister and the President of the Treasury Board. This report must contain, among other things, the required financial statements for the financial year, the annual auditor's report and a statement of the Board's objectives for the financial year and the extent to which these objectives were met.

On the day the Board sets the EI premium rate, it must make public a premium rate-setting report that sets out a detailed analysis in support of that rate, including any information that was provided to the board of directors under section 14(3) of the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act* and information provided to the Board by the Minister under the proposed section 66.1(1) of the *Employment Insurance Act*.

The Reserve

As noted above, the Board would be responsible for managing a reserve. It is worth noting that the legal wording regarding the creation of this reserve conveys a sense of choice rather than an obligation, as the legislation states specifically that "there may be paid out of the Consolidated Revenue Fund, on the requisition of the Minister of Finance, an amount of two billion dollars to the Board."⁹ Thereafter, the value of this reserve would be equal to the Board's financial assets less its financial liabilities.

According to the proposed subsection 66(5) of the *Employment Insurance Act*, the size of this reserve would be effectively capped at two billion dollars and indexed annually beginning in 2009, on a compound basis, in accordance with regulations.¹⁰ In setting the premium rate for the following year, the Board would be required to establish a rate that, among other things, respects this cap.

The proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act* places restrictions on the types of banks and bank accounts that may be used for the purposes of managing this reserve. The Board would only be allowed to have accounts with banks listed under Schedule 1 of the *Bank Act*. Moreover, the Governor in Council may, on the recommendation of the Minister of Finance, make recommendations prescribing the types of account that the Board may have and the financial institutions with which it may have those accounts.¹¹

9 Usually the word "shall" is used to denote an obligation. See: clause 128 of Bill C-50, Budget Implementation Act 2008, p. 119.

10 Ibid., clause 127, pp.115-116.

11 Ibid., pp. 107-108.

Subject to regulations, the board of directors must establish, and the Board must adhere to, investment policies, standards and procedures that a person of ordinary prudence would implement in dealing with the property of others. Moreover, according to section 24 of the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act*, every investment manager who invests the assets of the Board must do so in accordance with the proposed Act and the Board's investment policies, standards and procedures.¹²

Premium Rate Setting

The Board would set a premium rate for each year such that premium revenues are just sufficient to cover the cost of payments made under subsection 77(1) of the *Employment Insurance Act* in that year, repay advances made in accordance with subsection 80(2) of the *Employment Insurance Act* in that year, and ensure that the forecast fair market value of the Board's reserve at the end of that year is equal to the indexed value, beginning in 2009, of the two billion dollars that may be paid to the Board, as indicated above. The Board must set the premium rate for the following year on or before November 14 in a year.¹³

The Board must consider a myriad of factors and information in setting the premium rate. This includes, for example, information provided by the Minister (e.g., forecast change in payments made under paragraphs 77(1)(a), (b) and (c) of the *Employment Insurance Act* as a consequence of changes announced by the Minister on or before September 30 in a year and forecast costs related to EI administration); the Minister of Finance (e.g., most current forecast values of economic variables that are relevant to the determination of the premium rate and the estimated amounts credited to the Employment Insurance Account under sections 73 to 75 of the *Employment Insurance Act*); the difference between amounts credited to and charged to the Employment Insurance Account;¹⁴ and investment

12 Ibid., p. 107.

13 In addition to setting the premium rate, clause 132 states that the Canada Employment Insurance Commission may request the Board to calculate maximum yearly insurable earnings (s. 4 of the *Employment Insurance Act*) and premium reduction wage loss plans (s. 69 of the Act).

14 According to clause 130 of Bill C-50, the Minister of Finance would on or before September 30 in a year forecast the amount credited to the Employment Insurance Account under sections 73 to 75 of the Act during the year and the amount charged to the Account under subsection 77(1) and subsection 80(3) (i.e., repayment of advances plus interest). If the amount credited exceeds the amount charged, an interim payment of the difference would be made to the Board on or before October 31 in the year, and this amount would be charged to the Employment Insurance Account. The opposite (i.e., the Board would pay the Consolidated Revenue Fund) would occur if forecast amount credited to the Employment Insurance Account was less than the amount charged. A final payment to reconcile the interim payment would be made on or before March 31 in the second year following the year in which the interim payment is made. This clause also provides regulation-making authority to the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance regarding, among other things, the method of determining the final payment and the method of calculating interest on it, if any.

income earned by the Board. The Board would not be permitted to consider the balance in the Employment Insurance Account when setting the rate for a year, a characteristic of the rate-setting process that was criticized during our hearings.

The Board would not be allowed to set a premium rate in any given year that is more than 0.15 per cent (i.e., 15 cents per \$100 of insurable earnings) higher or lower than the rate in the previous year. However, according to the proposed subsections 66(8) and 66.3(1) of the *Employment Insurance Act*, the Governor in Council may substitute a premium rate which exceeds the allowed maximum change in the premium rate set by the Board if it considers it to be in the public interest to do so. This is different from the current Act which limits the rate set by the Governor in Council to a maximum year-to-year increase or decrease of 15 cents per \$100 of insurable earnings.

In the event that amounts credited to the Employment Insurance Account after December 31, 2008 and the amount of the Board's reserve are not sufficient to pay for amounts authorized to be charged to the Account, the Minister of Finance may, at the request of the Minister, authorize an advance to the Employment Insurance Account from the Consolidated Revenue Fund. The advance shall be repaid in the time and manner and on the terms and conditions that the Minister of Finance may establish.

A vast majority of the witnesses who appeared before the Committee indicated that the government's proposal to strengthen the EI premium rate-setting process was a step in the right direction. However, many witnesses raised one or more concerns about this proposal and suggested ways to strengthen it. These are discussed below.

Many witnesses also indicated that the need for EI reform extends well beyond the proposal to strengthen the premium rate-setting process. In this context, employee representatives called for changes in program coverage and benefit eligibility, while employer representatives sought further reforms to EI financing and the program's capacity to address skills shortages. These matters have also been addressed in recent reports prepared by the Committee.¹⁵

The Board's Mandate and Powers

Some witnesses expressed concern about the scope of the Board's mandate and powers, which are clearly outlined in sections 4 and 5 of the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act*. When the Minister of Human Resources and Social Development appeared before the Committee on April 29 and May 27, 2008, he assured the Committee that the Board has no EI policy-making authority and that the federal government retains exclusive responsibility for the design and delivery of the EI program.

In the Budget Implementation Act, we are proposing to establish the Canada Employment Insurance Financing Board, which will implement an improved EI premium rate-setting mechanism to ensure that EI revenues and expenditures break even over time. The board will also be managing a new bank account, separate from the government's general revenues, where any excess EI premiums from a given year will be held and invested until they are used to reduce premium rates in subsequent years. The

15 House of Commons, Human Resources, Skills Development and the Status of Persons with Disabilities, *Restoring Financial Governance and Accessibility in the Employment Insurance Program*, February 2005 <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/huma/reports/rp1624652/humarp03/humarp03-e.pdf>; and House of Commons, Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, *Employability in Canada: Preparing for the Future*, April 2008 <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/392/huma/reports/rp3369345/humarp03/humarp03-e.pdf>.

government will provide \$2 billion to establish a real cash reserve, which the board will maintain. Of course the Government of Canada and the existing Employment Insurance Commission will continue to have full responsibility related to EI benefits and program delivery, including eligibility and benefit levels.¹⁶

The Honourable Monte Solberg,
Minister of Human Resources and Social Development

Subsection 5(2) of the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act* states that the “Board shall not, directly or indirectly, carry on any business or activity or exercise any power that is inconsistent with the Board’s objects, including any power in relation to benefits or other payments made under subsection 77(1) of the *Employment Insurance Act* or to the employment insurance program design or delivery ...” Despite these seemingly clear limits on the Board’s powers, some witnesses sought greater assurance that the Board would not undertake analysis or make recommendations with respect to EI policy or program delivery. Others were concerned that the potential influence of the Board might somehow affect adversely the level and type of financial support provided under the EI program in the event that the Board encountered difficulties achieving its premium rate-setting objectives. A small minority of witnesses indicated that the Board’s mandate was too narrow.

[T]he mandate of this new board should be very narrow and confined solely to financing the program and managing the investment fund. ... In our view, all of the basic design features of the program, such as who qualifies for what period, how the premium is divided between employers and workers, should be the role of the Minister of Human Resources and Social Development. I don’t believe it’s the intent of the government to change that, but we suggest a specific wording that I think is important to clarify it. So with this new board, there are questions of accountability to Parliament and about its function. I think it’s extremely important to be very precise on what the mandate is.¹⁷

Mr. Andrew Jackson,
Canadian Labour Congress

As I said, in spite of the bill’s pompous title, the Board will not provide funding. Its mandate will be very limited: it will not set premiums or manage the reserve. Ultimately, the government will be responsible for premium levels. ... This bill has a number of perverse effects. The Board may not get directly or indirectly involved in the coverage provided by the scheme. The bill expressly provides that the Board may not address that question.¹⁸

M. Georges Campeau,
Mouvement autonome et solidaire des Sans-Emploi

16 *Evidence*, Meeting No. 26, April 29, 2008 at 0910.

17 *Evidence*, Meeting No. 29, May 8, 2008 at 0910.

18 *Ibid.*, at 0915.

One issue that came up in another committee, with respect to the composition and mandate of the board, was to what extent it would have the capability to kind of conduct independent analysis. In our view, the board should have the mandate, in fact, to not just look very narrowly at the rate-setting exercise, but I think to conduct analysis and offer advice to the government.¹⁹

Mr. David Stewart-Patterson,
Canadian Council of Chief Executives

While most members of the Committee believe that the proposed legislation outlining the Board's mandate and powers is clear, we understand that some groups and individuals would like to have greater assurance that the Board's mandate and powers are limited exclusively to setting the premium rate and managing the reserve. Moreover, we believe that an adequate EI policy-development capability already exists within Human Resources and Social Development Canada and the Canada Employment Insurance Commission. Hence, there is no strong rationale for assigning this task to the proposed Board. It is also important to mention that Parliament decides which policies are implemented.

In the event that the Board's mandate and powers are not further clarified in the proposed law, we suggest that, at the very least, this clarification be provided in a detailed description of the Board's mandate and powers in the annual report that the Board would be required to prepare pursuant to section 34 of the *Canada Employment Insurance Financing Board Act*.²⁰

Recommendation 1

The Committee recommends that the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* be amended to explicitly state that the Board is not permitted to undertake analysis for or make recommendations to the federal government regarding Employment Insurance program policy, including benefits, and program delivery.

19 Evidence, Meeting No. 31, May 15, 2008 at 0945.

Board Representation

Several witnesses, mainly those representing employees, indicated that the proposed legislation does not require employee and employer interests to be equally represented on the board of directors of the proposed Board. In their view, this is a significant shortcoming in the Board's governance structure, as the EI program is funded exclusively by employees and their employers.

The board of directors must be independent, and there must be some parity, in other words, both employers and employees must be represented on it.²⁰

M. Michel Kelly-Gagnon,
Conseil du patronat du Québec

However, the bill does not mention that the board of directors must be representative in terms of premium payers. Is it necessary to point out that the program is funded exclusively by the premiums paid by employers and workers? They should certainly have a say in the management of the employment insurance account. Bill C-50 therefore needs to be amended to guarantee fair representation for those who pay premiums into the scheme in the governance structure. We are therefore asking that the board of directors be composed of a large enough, fixed and equal number of representatives of employer and union associations, and that they be chosen from lists supplied by their most representative respective associations.²¹

M. René Roy
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

If we don't have the tools, if there are no representatives of employers and workers at the board of directors' table to determine needs, this presents a problem. In that sense, the fund is too imperfect for us to approve it as it stands.²²

M. Claude Faucher,
Centrale des syndicats démocratiques

20 *Evidence*, Meeting No. 28, May 6, 2008 at 0935.

21 *Evidence*, Meeting No. 29, May 8, 2008 at 0935 and 0940.

22 *Ibid.*, at 1020.

So we'd like a stable board, if possible. We'd like a non-partisan board, with people with expertise, which I'd like to see a committee agree upon. Informally, it's been identified that the nomination committee will be the EI Commission, but I don't think it's formally stated in the act. I'd like to see it formally stated in the act because that would give employers and employees more say, rather than the political party in power.²³

Mr. Garth Whyte,
Canadian Federation of Independent Business

While the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* is silent in terms of employee/employer representation on the board of directors, it should be noted that the proposed law requires that the board of directors be selected from a list compiled by a nominating committee. This nominating committee is composed of a chair (appointed by the Minister), the EI Commissioner representing workers and the EI Commissioner representing employers. Although the proposed legislation does not require members of the board of directors to have specific qualifications, it is important to note that the nominating committee must consider the desirability of having on the board of directors a sufficient number of directors with proven financial ability or relevant work experience to allow the Board to fulfill its mandate. Given that the board of directors would consist of seven directors, members of the Committee believe that this requirement can be fulfilled as well as ensure that program contributors are fairly represented.

Recommendation 2

The Committee recommends that the federal government amend the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* to ensure that the board of directors of the Canada Employment Insurance Financing Board include two directors representing employees and two directors representing employers.

Board Independence

Officials from both Finance Canada and Human Resources and Social Development Canada assured the Committee that the proposed Canada Employment Insurance Financing Board would be independent and operate at arm's length from the federal government.

23 Evidence, Meeting No. 31, May 15, 2008 at 0950.

These changes are in keeping with the government's commitment to improving the management and governance of the EI account. As a small crown corporation working at arm's length from the government, the CEIFB will ensure independent decision-making regarding the setting of premium rates ...²⁴

Mr. Louis Beauséjour,
Department of Human Resources and Social Development Canada

While members of the Committee generally agree that the proposed Board appears to be more at "arm's length" from the government than the Canada Employment Insurance Commission, some of us think that the Board's rate-setting process is, in some cases, less independent from the government than the current rate-setting process. This view was also expressed during our hearings, as the observation was made that the Board could be unduly influenced by the requirement that it use specific information from specific sources to estimate the premium rate for the following year.

I think the legislation reflects an extremely strong role by the Department of Finance moving forward, even over this new and so-called independent fund and commission. In terms of what this board does, the economic assumptions that they're allowed to take into account in setting the premium rate are those from the Department of Finance. They're not really allowed an independent role around judging the economic situation we're in.²⁵

Mr. Andrew Jackson,
Canadian Labour Congress

Canada's actuaries believe that the Chief Actuary and Board need to be free to choose and evaluate economic variables from various sources in determining suitable premium levels. In our opinion, these restrictions are completely at odds with accepted actuarial practice and do not support the promise of "independence" put forward by the Minister of Finance in the February 26th Budget.²⁶

Canadian Institute of Actuaries

In addition to the continued requirement that the Board use the information provided by the Minister of Finance regarding the latest economic forecasts to estimate the premium rate in the following year, the proposed law would require the Board to use the forecast change provided by the Minister of Human Resources and Social Development in the

24 *Evidence*, Meeting No. 27, May 1, 2008 at 0905.

25 *Evidence*, Meeting No. 29, May 8, 2008 at 1015.

26 Canadian Institute of Actuaries, *Bill C-50 Fact Sheet*, submitted to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities on May 6, 2008, p. 2.

event that the Minister has announced changes on or before September 30 in a year, to payments made under paragraphs 77(1)(a), (b) or (c) of the *Employment Insurance Act* during the following year. We observe that the estimation of these costs is currently within purview of the Chief Actuary.

Perhaps the most constraining rate-setting provisions regarding the Board's independence pertains to the proposed subsections 66.1(2)(b) and 66.2(2)(b) of the *Employment Insurance Act*. Both of these subsections would permit the Governor in Council to make regulations specifying the information referred to in subsections 66.1(1) and 66.2(1) that would be binding on the Board in determining the premium rate for the following year. No such provision exists in the current rate-setting process.

Recommendation 3

The Committee recommends that the federal government amend the *Employment Insurance Act* to provide the Board with more flexibility in terms of the information that it may use to determine the premium rate. At the very least, the Board should have the same degree of flexibility regarding the information to be used as that afforded to the Chief Actuary under the current rate-setting process.

Administration Costs

According to the Public Accounts of Canada, Employment Insurance administration costs, for the fiscal year ended March 31, 2007, totalled \$1.6 billion or 10.3% of total EI expenses. Given the cost of administering EI, it is not surprising that several witnesses questioned the need to add to these costs by creating a Crown corporation to perform the duties of what some felt could be provided within the Canada Employment Insurance Commission. The Committee was told by departmental officials that the costs of creating and operating the proposed Crown corporation are not known, but that these costs would probably be recovered by the reserve's return on investment.

The seven-member board was deemed appropriate in light of the very focused mandate of this particular board in relationship to some of the other boards you may be familiar with. It will be run by a board of directors, on a part-time basis, with the necessary skills and experience to carry out the organization's mandate. ... If I may also add to this, the legislation provides that the board may invest the reserve until it is required to pay for benefits. So it's anticipated that the operating costs of the board would be more than covered by any investments they might generate against the reserve.²⁷

Ms. Sherry Harrison,
Department of Human Resources and Social Development Canada

27 Evidence, Meeting No. 27, May 1, 2008 at 0945.

Despite the assurance that the Board would be governed by a board of directors on a part-time basis, this requirement is not specifically outlined in the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act*. In view of the significant administration costs that are already borne by EI, the Committee feels that the federal government must ensure that the operating costs of the Board are minimized to the greatest extent possible and do not overlap with those incurred by the Canada Employment Insurance Commission.

Recommendation 4

The Committee recommends that, if necessary, the federal government amend the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* to ensure that the operating costs of the proposed Crown corporation and its governance structure are commensurate with its focused mandate.

The Reserve and Pro-cyclical Rate Setting

As noted above, the Board would be responsible for managing a reserve, an initial amount equal to two billion dollars and indexed annually beginning in 2009, on a compound basis, in accordance with regulations. In setting the premium rate for the following year, the Board would be required to establish a rate that, among other things, ensures that the fair market value of the reserve at the end of that year is equal to the indexed value of the initial reserve.

We were told by officials from Human Resources and Social Development Canada that the rationale for the size of this reserve was that it would adequately support relative premium rate stability (i.e., the premium rate set by the Board cannot be more or less than \$0.15 per \$100 dollars of insurable earnings in relation to the previous year's rate).²⁸

This \$2 billion amount takes into account different economic scenarios and assessments undertaken in conjunction with the employment insurance Chief Actuary. It was estimated that a cash reserve of this level would be adequate to offset cash shortfalls under the new rate-setting model resulting from a mild recession, such as the one experienced in 2001-2002.²⁹

Mr. Louis Beauséjour,
Department of Human Resources and Social Development Canada

28 In fact, this modicum of premium rate stability could easily dissipate, since the proposed subsection 66.3(1) of the *Employment Insurance Act* would allow the Governor in Council to substitute a premium rate for the one set by the Board if it is deemed to be in the public interest to do so. This is unlike the current provision in the Act which limits the rate set by the Governor in Council to \$0.15 per \$100 of insurable earnings in relation to the premium rate set in the previous year.

29 *Evidence*, Meeting No. 27, May 1, 2008 at 0910.

Many witnesses expressed the opinion that the size of the proposed reserve was inadequate, especially if the Canadian economy were to experience a prolonged recession. Under such a scenario, it is reasonable to assume that the reserve would be depleted very quickly, forcing the Board to increase the premium rate by the maximum allowed until the value of the reserve is restored and any advances to the Employment Insurance Account are repaid. In other words, under the proposed premium rate-setting process, the premium rate (which is part of the cost of labour) would be forced to rise at the same time as employers would be laying off workers and unemployment would be rising. Avoiding this adverse result was purportedly the reason for introducing the “stable” rate-setting process in 1996 under the *Employment Insurance Act*.

Witnesses’ suggestions regarding the size of the proposed reserve ranged from a low of one-fifth of the cost of benefits to a high of \$15 billion, the upper range of the estimated reserve required to achieve premium rate stability under the original premium rate-setting process of the *Employment Insurance Act*. However, the Committee was reminded that labour market conditions today are vastly different from those of the latter 1990s when it was determined that a \$10 to \$15 billion reserve was sufficient to cover program costs over a 15-year period as well as facilitate premium rate stability (at the time, this implied an average premium rate of between \$1.90 and \$2.10 per \$100 of insurable earnings).³⁰ Moreover, we note that the EI tax base has also increased in the interim.

Let's assume that a recession hits Canada and unemployment levels rise to 8% ... The payment to out-of-work Canadians increases by approximately \$3 billion. So the \$2 billion reserve of the board is depleted and the EI account has to borrow \$1 billion from the government ... In this situation we might have to raise the premiums above the legislated limit of 0.15%. Consideration of applying the 0.15% would fall to ministers. It would not be a very easy decision, because if you applied the 0.15% ceiling you would run a deficit and the deficit would accumulate. The impact on Canadian businesses, which pay nearly 60% of the cost of employment insurance, would be huge, because at exactly the same time, profits would be lower and limited. Cash flows would also be lower. Workers would have to pay 40% of the cost when they were already at risk of losing their jobs, and businesses would need to find money somewhere. ... We believe this is significantly pro-cyclical, and as actuaries we are not comfortable with a pro-cyclical mechanism and the one-year-going-forward basis.³¹

Mr. Bruno Gagnon,
Canadian Institute of Actuaries

30 Human Resources Development Canada, *Chief Actuary's Report on Employment Insurance Premium Rates for 1998*, http://www.hrsdc.gc.ca/en/ei/reports/chief_1998.shtml.

31 *Evidence*, Meeting No. 28, May 6, 2008 at 0925.

So on the one hand, while I absolutely agree with all of the witnesses that we have to get a reserve that's reasonable to get us through the recession, to get us over a situation in which there's great demand on the fund, I'm also concerned about having a reserve that's too high and is too tempting, quite frankly, to legislators who want to dump programs and other things off the consolidated revenue fund into a fund that's shouldered only by employers and employees.³²

Mr. Michael Atkinson,
Canadian Construction Association

As we've stated in our presentation, we would hope for at least a 50% increase — so \$3 billion instead of \$2 billion. But we also believe that there's an issue of an equilibrium between what's desirable — and I think in his presentation Mr. Gagnon said that up to \$15 billion would be desirable — and the issue of public finance. I think you, as parliamentarians, will have to decide on an equilibrium between what's desirable and what's doable in terms of public finance.³³

M. Michel Kelly-Gagnon,
Conseil du patronat du Québec

On the notion of adding a bit more into the account in the transitional years — if there's a consensus that \$2 billion, despite what the actuaries say, is a bit dicey and we need a little more — yes, whether we're talking about \$1.5 billion or whatever is available out of a year — end surplus for a couple of years, I can see that kind of repatriation, if you want, as a transitional measure.³⁴

Mr. David Stewart-Patterson,
Canadian Council of Chief Executives

[E]nsure no rate increases for the next five years while you try this project? Keep enough there. Two billion dollars is just not enough of a security cushion. ... put more in there for the next five years.³⁵

Mr. Dannie Hanson,
As an Individual

In addition to increasing the size of the proposed reserve, the Committee was advised that a stable rate-setting process necessarily entails establishing a premium rate over a longer period of time than the proposed one year. Suggestions ranged from a period of between five and seven years to as long as a business cycle.

32 Ibid., at 0945.

33 Ibid., at 0945.

34 *Evidence*, Meeting No. 31, May 15, 2008 at 1000.

35 *Evidence*, Meeting No. 28, May 6, 2008 at 0920.

The one year look forward in developing premium rates is too short and does not foster rate stability; a longer time horizon needs to be put in place. We believe that five to seven years, or approximately a business cycle, would be appropriate.³⁶

Mr. Bruno Gagnon,
Canadian Institute of Actuaries

[W]e've said the premiums should be set at a level designed to break even over the course of a business cycle ...³⁷

Mr. David Stewart-Patterson,
Canadian Council of Chief Executives

Recommendation 5

The Committee recommends that the federal government enhance premium rate stability under its rate-setting proposal by increasing the size of the proposed reserve and amending the *Employment Insurance Act* to establish a forward-looking, rate-setting reference period of five years.

Advances to the Employment Insurance Account

As indicated earlier in our report, if amounts credited to the Employment Insurance Account after December 31, 2008 and the amount of the Board's reserve are unable to cover the cost of authorized amounts charged to the Account, the Minister of Finance may, at the request of the Minister, authorize an advance to the Account from the Consolidated Revenue Fund to cover the shortfall in revenue. This is significantly different from the current wording of subsection 80(1) of the *Employment Insurance Act* which states that "if the amount standing to the credit of the Employment Insurance Account is not sufficient for the payment of amounts authorized to be charged to the Account, the Minister of Finance, when requested by the Commission, may authorize the advance to the Account from the Consolidated Revenue Fund of an amount sufficient to make the payment."³⁸

36 Letter submitted by Mr. Bruno Gagnon, Canadian Institute of Actuaries, to Mr. Dean Allison, M.P., Chair of the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities on May 7, 2008.

37 *Evidence*, Meeting No. 31, May 15, 2008 at 0905.

38 Consolidated Statutes of Canada, 1996, c. 23, *Employment Insurance Act*, Subsection 80(1) <http://www.canlii.org/ca/sta/e-5.6/whole.html>.

Despite the statutory nature of EI benefits and the fact that subsection 80(1) of the *Employment Insurance Act* currently uses discretionary instead of mandatory wording, several witnesses expressed the view that the federal government's commitment to "backstop" the EI program in the event of a shortfall in revenue should be reflected in subsection 80(1) of the *Employment Insurance Act* by replacing the word "may" with "shall".

If you get into a situation like that, where there is a recession and there's a shortfall here.... I don't know who came up with the \$2 billion, but the \$54 billion that was saved up in this plan was put there by employers and contractors or owners. I really feel the government should backstop that. If there's a shortfall, I don't agree that the premiums should go up at all. I think the government should step in and give back some of that money ...³⁹

Cliff Murphy,
Cape Breton Island Building and Construction Trades Council

The key point I would make is that the EI surplus was built up, in significant part, on the justification that it was there to backstop the EI account, that it was there to cover deficits if we entered a prolonged recession. We know that \$2 billion is not enough to accomplish that purpose. I believe this legislation should be amended to explicitly state that the EI account remains available to the Government of Canada to backstop any deficits in the event of a recession. I believe that would actually reflect what Minister Flaherty has said to us — that if indeed expenditures were to exceed revenues over a year, the Government of Canada would make up the difference. I think that should be explicitly stated in the legislation, so that the accumulated EI account isn't just hanging there in limbo.⁴⁰

Mr. Andrew Jackson,
Canadian Labour Congress

I read proposed section 80: I read some of the others. It doesn't say that they're going to maintain some of those things that we think are important. It doesn't say that the Government of Canada is going to backstop this stuff. ... [I]n terms of transparency, I don't read this bill as a transparency bill. It's opaque to me.⁴¹

Mr. Robert Blakely,
Building and Construction Trades Department, AFL-CIO, Canadian Office

39 *Evidence*, Meeting No. 28, May 6, 2008 at 0910.

40 *Evidence*, Meeting No. 29, May 8, 2008 at 0910.

41 *Ibid.*, at 1020.

[W]e are concerned that employers and employees must bear the risk of paying for economic downturns after already building up a \$54 billion surplus. It is shameful and unfair. At the very least, the federal government should cover off any future shortfall in the EI account, if the need arises.⁴²

Mr. Garth Whyte,
Canadian Federation of Independent Business

We propose that these [advances under section 80 of the *Employment Insurance Act*] would not be reimbursable advances but rather “**non-reimbursable payments**” drawn from the accumulated surplus.⁴³

M. Pierre Céré,
Conseil national des chômeurs et chômeuses

Many witnesses also indicated that if advances to the Employment Insurance Account are necessary to cover program costs, contributors to EI should not have to repay these advances, given the fact that “the amount standing to the credit” of the Employment Insurance Account for the year ended March 31, 2007 was \$54.1 billion.⁴⁴

We acknowledge that a report prepared by this Committee in the 38th Parliament recognized that there are large fiscal implications associated with repatriating this notional cumulative surplus in the Employment Insurance Account. Moreover, EI premium payers and taxpayers alike have already benefited from spending related to year-end surpluses in the Employment Insurance Account “via spending on other priorities such as health care, increased assistance for higher education, tax relief and debt reduction, to name just a few.”⁴⁵ We also note that this issue is before the Supreme Court of Canada and many members of the Committee are reluctant to consider this issue in this report prior to a decision being rendered in this case.⁴⁶

42 Evidence, Meeting No. 31, May 15, 2008 at 0910.

43 P. Céré, Conseil national des chômeurs et chômeuses, Speaking notes presented to the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities, May 8, 2008.

44 Government of Canada, *Public Accounts of Canada, 2006-2007*, Volume 1, Chapter 4, p. 4.17 <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pdf/49-eng.pdf>.

45 Human Resources, Skills Development and the Status of Persons with Disabilities (February 2005), p. 11 <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/huma/reports/rp1624652/humarp03/humarp03-e.pdf>.

46 On May 13, 2008, the Supreme Court of Canada heard Case No. 31810 — Confédération des syndicats nationaux and Syndicat national des employés de “aluminium d’Arvida Inc. v. Attorney General of Canada. This case involved a number of EI-related matters including whether Parliament’s jurisdiction over EI gives it the authority to use money from premiums for purposes other than unemployment benefits. See: http://cases-dossiers.scc-csc.gc.ca/information/cms/docket_e.asp?31810.

Recommendation 6

The Committee recommends that the federal government amend the *Employment Insurance Act* by substituting the word “shall” for the word “may” in subsection 80(1) of the Act.

CONCLUSION

For too many years, employers and employees have been forced to pay premiums in excess of those required to cover the cost of the EI program. While members of the Committee and most witnesses who appeared before us during our study on Part 7 of Bill C-50, the Budget Implementation Act 2008, believe that the federal government's proposal to correct this inequity is a good first step, more remains to be done. It is our hope that the recommendations in this report will encourage the federal government to further strengthen EI's premium rate-setting process.

Given the expeditiousness which the Committee felt was required in conducting this study, all members of the Committee thank the groups and individuals who, on short notice, agreed to share their views and expertise with us on this very important matter.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Committee recommends that the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* be amended to explicitly state that the Board is not permitted to undertake analysis for or make recommendations to the federal government regarding Employment Insurance program policy, including benefits, and program delivery.

Recommendation 2

The Committee recommends that the federal government amend the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* to ensure that the board of directors of the Canada Employment Insurance Financing Board include two directors representing employees and two directors representing employers.

Recommendation 3

The Committee recommends that the federal government amend the *Employment Insurance Act* to provide the Board with more flexibility in terms of the information that it may use to determine the premium rate. At the very least, the Board should have the same degree of flexibility regarding the information to be used as that afforded to the Chief Actuary under the current rate-setting process.

Recommendation 4

The Committee recommends that, if necessary, the federal government amend the *Canada Employment Insurance Financing Board Act* to ensure that the operating costs of the proposed Crown corporation and its governance structure are commensurate with its focused mandate.

Recommendation 5

The Committee recommends that the federal government enhance premium rate stability under its rate-setting proposal by increasing the size of the proposed reserve and amending the *Employment Insurance Act* to establish a forward-looking, rate-setting reference period of five years.

Recommendation 6

The Committee recommends that the federal government amend the *Employment Insurance Act* by substituting the word “shall” for the word “may” in subsection 80(1) of the Act.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Finance	2008/01/05	27
Yves Giroux, Director, Social Policy, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch		
Tamara Miller, Chief, Labour Markets, Employment and Learning, Social Policy, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch		
Department of Human Resources and Social Development Canada		
Louis Beauséjour, Director General, Employment Insurance Policy		
Sherry Harrison, Director General, Canada Employment Insurance Financing Board Task Team		
As an individual	2008/06/05	28
Dannie Hanson, Project Manager, Louisbourg Seafoods Ltd.		
Canadian Construction Association		
Michael Atkinson, President		
Jeff Morrison, Director, Government Relations and Public Affairs		
Canadian Institute of Actuaries		
Bruno Gagnon, Chairperson, Task Force on Financing of Employment Insurance		
Cape Breton Island Building & Construction Trades Council		
Cliff Murphy, President		
Conseil du patronat du Québec		
Youri Chassin, Economic Analyst		
Michel Kelly-Gagnon, President		
Building and Construction Trades Department, AFL-CIO, Canadian Office	2008/08/05	29
Robert Blakely, Director, Canadian Affairs		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Labour Congress Andrew Jackson, National Director, Social and Economic Policy		
Centrale des syndicats démocratiques Claude Faucher, Vice-President		
Confédération des syndicats nationaux Roger Valois, Vice President, Executive Committee		
Conseil national des chômeurs et chômeuses Sylvie Caya, Member Pierre Céré, Spokeperson		
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec René Roy, Secretary General		
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois) Georges Campeau, Professor Hugo Desgagné, Coordinator		
Canadian Council of Chief Executives David Stewart-Patterson, Executive Vice-President	2008/15/05	31
Canadian Federation of Independent Business Corinne Pohlmann, Vice-President, National Affairs Garth Whyte, Executive Vice-President		
Department of Human Resources and Social Development Canada Hon. Monte Solberg, Minister Paul Thompson, Associate Deputy Minister, Skills and Employment Branch	2008/27/05	32

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Canadian Council of Chief Executives

Canadian Federation of Independent Business

Canadian Institute of Actuaries

Canadian Labour Congress

Canadian Teachers' Federation

Conseil national des chômeurs et chômeuses

Department of Human Resources and Social Development Canada

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34 and 35) are tabled.

Respectfully submitted,

Dean Allison, MP
Chair

**Dissenting Opinion on the Report on the Canada Employment Insurance Financing Board
of the Conservative Government Members of the
Standing Committee on Human Resources and the Status of Persons with Disabilities**

First and foremost, the Conservative government members of the Standing Committee on Human Resources and the Status of Persons with Disabilities (HUMA) would like to extend their sincere appreciation to all the witnesses who appeared before this committee throughout the course of this study. Their time and efforts are truly appreciated. While we understand that a few witnesses disagree with certain particulars of the creation of the Canada Employment Insurance Financing Board (CEIFB), it is worth noting that “most of the witnesses who appeared before the Committee indicated that the government’s proposal to strengthen the EI premium rate-setting process was a step in the right direction.”¹ We applaud the Ministers of Finance and Human Resources & Social Development for their excellent work on this file. It is good to see that transparency and accountability are finally being restored to the management of the Employment Insurance Account.

While we appreciate the work done by the committee, and the witnesses who appeared before it, we feel that this study was premature, and distracted our committee from other priorities. As the government members stated during the meeting of April 1, 2008, we feel that the time of the committee could have been better used. A concurrent study of the Canada Employment Insurance Financing Board Act has been taking place in the Standing Committee on Finance (the “Finance Committee”) during their study of Bill C-50, with 7 out of the 16 organizations/individuals who appeared as witnesses before our committee appearing before the Finance Committee as well. In addition, a few of the organizations were regional bodies who appeared alongside their national organization.

We do not agree with any of the recommendations of this report. However, prior to addressing the specifics of these recommendations below, it is important to highlight what took place during the meeting of May 27, 2008 of the Finance Committee. During this meeting, a number of the recommendations in this report were put forward in the form of amendments to Bill C-50, the budget implementation bill that includes the CEIFB legislation. None of these amendments were adopted. If the opposition parties who support the recommendations in the HUMA report sincerely wanted these changes implemented, they could have done so during this meeting. They did not. It is for this reason that we believe this report to be a “lame duck” report.

It must, however, again be stressed that we sincerely appreciate the time and efforts exerted by the witnesses who appeared before our committee.

Recommendation 1:

It is clear in section 5(2) of the proposed *Canada Employment Insurance Financing Board Act (CEIFB Act)*, that the CEIFB will be responsible for the management of the Employment Insurance Account. More specifically, it states that the CEIFB is not to conduct any business or activity inconsistent with its mandate, including in relation to benefits and other payments made under subsection 77(1) of the *Employment Insurance Act*. The proposed legislation also explicitly states that the Board will only be responsible for managing a separate bank account, implementing an improved EI premium rate-setting mechanism and maintaining a cash reserve. The Government of Canada will continue to have responsibility related to Employment Insurance benefits and program delivery. For this reason, Recommendation 1 is unnecessary, since it has already been addressed specifically in the proposed legislation.

Recommendation 2:

Section 4 of the proposed *CEIFB Act* specifies the Board's objects:

- to set the premium rate under section 66 of the EI Act
- to maintain a reserve in accordance with that section
- to manage amounts paid to it under section 77.1 of that Act
- to invest its financial assets with a view to meeting its financial obligations

The CEIFB therefore requires a board of directors who have the necessary skills and expertise to effectively carry out this mandate. It would be entirely inappropriate – and a dangerous disservice to EI premium payers – to choose directors solely on the basis that they are advocates of particular constituencies. Qualified candidates will be selected following recommendations of a representative Nominating Committee and will be appointed through the Governor-in-Council process. The Nominating Committee includes the EI Commissioner of Workers and EI Commissioner of Employers. Through this process, business and labour play a role in ensuring the most qualified individuals are selected to manage decision-making on the financing of the EI program. With representatives of both employees and employers participating in the selection of potential candidates, it is anticipated the interests of premium payers to be given full consideration by the CEIFB Board of Directors.

Recommendation 3:

The proposed *CEIFB Act* stipulates that the Board must consider certain information in their determination of the premium rate for the following year. In setting the rate for a given year, the CEIFB will receive information from the Ministers of HRSDC and Finance, among other sources, including the most current forecast values of economic variables that are relevant and the estimated amounts credited to the new Employment Insurance account. Section 66(2)(g) of the *CEIFB Act* provides in setting the rate that the Board can consider "any other information that the Board considers relevant". This provides the Board more flexibility in setting rates than the Chief Actuary or the EI Commission have today. Currently, the EI Commission can only take into account "public" input. It will be up to the CEIFB Board of Directors to decide how to use the information it receives or collects. The CEIFB Board of Directors will be accountable to Parliament via the Minister of HRSDC for ensuring the Board fulfills its mandate, which includes ensuring that program revenues and expenditures break even over time. The Board will also report publicly on its activities and results. In light of these facts, we believe this recommendation to be moot.

Recommendation 4:

The proposed CEIFB will be responsible for:

- implementing an improved EI premium rate-setting mechanism that will ensure EI revenues and expenditures break even over time;
- managing a new bank account, separate from the Government's general revenues, where any excess EI premiums from a given year will be held and invested until they are used to reduce premium rates in subsequent years; and
- maintaining a \$2 billion cash reserve as a contingency fund that will support relative premium rate stability.

To support the CEIFB's focused mandate, it will be up to the Board of Directors to develop a corporate plan and an operating budget for consideration by the Treasury Board. The operating budget will include only the businesses and activities of the CEIFB, including investments. A summary of the Corporate Plan will be laid before Parliament and the budget will also be considered by Parliament as part of the Estimates process. The additional costs

for the new activities and responsibilities of the CEIFB will be incremental to the current EI administration costs. Most, but not all of the activities will be new. New activities such as managing the separate account and maintaining the reserve will represent incremental costs to the EI Account. These new costs are expected to be more than offset by investment returns not realized under the old system. Given the CEIFB's focused mandate, and the requirement for Parliament's approval of any operating budget, amendment of the proposed *CEIFB Act* as proposed in Recommendation #4 is unnecessary.

Recommendation 5:

It should be noted that a variant of this recommendation – to change the rate-setting reference period to 3 years – was proposed as an amendment to Bill C-50 by Olivia Chow, M.P. in the April 27, 2008 meeting of the Standing Committee on Finance. This amendment was not passed. Government members voted against this measure, but the amendment failed due to the abstention of the Liberal members. Our disagreement with this recommendation is based on the fact that given the size of the EI program, and the sensitivity to small changes in economic conditions, forecasting the appropriate premium rate for one year alone has proven to be a challenge. Forecasting this premium rate over a 5-year cycle would be subject to more uncertainty, and the usual prudent approach taken by forecasters would likely result in large surpluses. Setting the rate using a one-year cycle is the most transparent approach and is likely to bring more immediate results to Canadians by providing the right premium rate – just sufficient to cover the costs of benefits provided.

During the study leading to the creation of this report, questions were raised about the amount of the \$2 billion reserve. This amount is equivalent to the surplus in the Employment Insurance Account since January 2006. The return of this surplus in the EI account to Canadian workers, through the creation of this reserve, is something which was never done under the previous government.

The \$2 billion cash reserve is being established as a contingency fund that will support relative premium rate stability. This \$2 billion amount takes into account different economic scenarios and assessments undertaken in conjunction with the EI Chief Actuary. It was estimated that a cash reserve of this level would be adequate to offset cash shortfalls under the new rate-setting model resulting from a mild recession, such as the one experienced in 2001-02.

In the event of a premium shortfall, the difference would be funded from the reserve in that year, which would be replenished through the rate-setting process in subsequent years. And in any situation where EI revenues were insufficient to cover EI benefit payments, the Government of Canada would continue to pay EI benefits with funds from the CRF.

It is important to recognize that the \$15 billion figure mentioned in 2000 by the former Chief Actuary was characterized as the amount required to avoid raising premium rates throughout a severe economic downturn, similar to that experienced in the 1980s.

This is not a figure that is consistent with the Government's approach which aims to match program revenues and expenditures each year, nor does the 2000 figure take into account changes to the EI program's structure, size and clientele, or today's improved economic conditions.

Recommendation 6:

Finally, we disagree with the statement in the report that "the legal wording regarding the creation of [the] reserve conveys a sense of choice rather than an obligation"². In the event of a premium shortfall, Section 80(1) of the EI Act provides for advances to the EI Account from the CRF. The use of "may" allows the Minister of Finance to provide an advance

to the EI Account, which would be repaid according to the terms and conditions established by the Minister of Finance.

The use of "shall" would bind the Minister of Finance to only provide the necessary funds in the form of an advance and would limit the ability of the Minister of Finance to make the terms and conditions of repayment as flexible as possible. It is for this reason also that we cannot support Recommendation 6.

Summary:

In summation, while we appreciate the efforts of the committee and the witnesses who appeared before it, we feel that this report was premature, addressed issues which were concurrently being examined by another committee, and distracted the committee from other important work already in progress. We do, however, look forward to the creation of this new and independent body which will finally ensure that EI premiums are managed in the best interests of Canadian workers and employers.

Strengthening the employment insurance premium rate-setting mechanism.
**Report of the Standing Committee on Human Resources, Social Development
and the Status of Persons with Disabilities**

Bloc Québécois Complementary Opinion

Context

The Bloc Québécois would like to thank all the groups and individuals from Quebec and Canada who appeared before the Committee. The Bloc Québécois was struck by the expertise and concerns of the many witnesses who appeared with regard to the establishment of the new Canada Employment Insurance Financing Board.

It is helpful to recall that the Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities tabled a report during the 38th Parliament, in 2005, regarding the management of the employment insurance program, recommending the establishment of a separate employment insurance fund and the reimbursement of the money used for other purposes. Moreover, the Bloc Québécois introduced Bill C-280, which was supported by the Conservatives and the NDP, to establish a separate fund, increase the powers and representation of workers and employers on the Canada Employment Insurance Commission and require the federal government to reimburse the fund surplus that was used for other purposes. In 2006, we took up the issue again with Bill C-357, which repeated most of Bill C-280, except that it left it up to the government to determine the method of reimbursement. Although the Conservatives had supported Bill C-280, strangely, they voted against Bill C-357.

While the Bloc Québécois for the most part supports this report, we note a number of omissions that we feel the need to point out.

Reimbursement

Since October 23, 1990, when the federal government stopped contributing to the employment insurance fund, it accumulated a surplus of over \$54 billion, according to the Canadian Institute of Actuaries. This astronomical sum, left unmonitored in the consolidated revenue fund, was used by the federal government to pay off the deficit, pay down the debt and interfere in areas of jurisdiction of Quebec and the provinces. The Bloc Québécois has always spoken out publicly against this and has called for this money to be placed in a separate fund to improve the current system. The Employment Insurance Financing Board does not in any way address the scandalous use of this surplus for other purposes. When the Minister of Human Resources appeared before the Human Resources Committee on April 29, 2008, with regard to the Main Estimates, he maintained that the government would provide \$2 billion to the Board. *"I'm going to say that the \$2 billion we put in, I think, does recognize the fact that premiums have come in during the time we've been in government and were utilized for things other than employment insurance benefits, and so we are fixing the*

problem going forward.” It is utterly absurd to admit that money was diverted from the employment insurance fund and then claim to be fixing the problem by appropriating \$52 billion of the \$54 billion diverted.

The Bloc Québécois accordingly recommends that the federal government table in the House of Commons a plan to reimburse all the employment insurance contributions that were diverted for purposes other than paying benefits. The amounts reimbursed must be used solely to enhance benefits under the current employment insurance system.

What to do with the surpluses?

The Committee heard from a number of witnesses who called for improvements to the employment insurance program and pointed out that its surpluses have been accumulated at the expense of protection for people who lose their jobs. The Bloc Québécois shares this view. Both in the 38th Parliament and in the 39th, we have proposed substantial improvements to the program with bills C-278 and C-269 respectively. We consider that the premium rate should be high enough to give the unemployed adequate protection: coverage of 60% of their income based on the best 12 weeks, available after 360 hours of work.

But it is all too obvious that the only thing the Conservatives want to do in the event of a surplus is reduce the premium rate, instead of using the surplus to improve living conditions for the unemployed. The Bloc Québécois has always denounced the government's cold and calculating approach. The Conservatives see a reduced premium rate as the best way of pleasing big business, while realizing that it will do very little to help workers.

It is thus vital that the surpluses be large enough to allow a far-reaching reform of the program. **This is why the Bloc Québécois is recommending that the Board be authorized to accumulate surpluses making possible on the one hand establishment of a \$15-billion reserve fund capable of covering one business cycle in the event of a recession, and on the other hand improvements to the system, which was what a majority in the House of Commons showed they wanted when they supported Bill C-269.**

The Board's negative effects

The Bloc Québécois notes that the Employment Insurance Financing Board will significantly reduce the role of the Employment Insurance Commission, which evaluates the system every year in a monitoring and assessment report. The Commission will no longer have the power to make recommendations on premium rates, for example. We consider it essential that the Commission's new responsibilities be defined as soon as possible and that it has the power to recommend improvements to the program.

We also think it is imperative to ensure that there is majority representation of employees and employers among the Board's directors. We support the proposal put forward by a number of witnesses, to the effect that representatives of the two contributor groups should be chosen from lists submitted by themselves. In our view it would be unacceptable for the government to set the overall orientations of a board in which it has invested not one red cent of public money.

Conclusion

In the opinion of the Bloc Québécois, the Employment Insurance Commission could have taken on the role that has been given to the Employment Insurance Financing Board: the government simply wanted to create an additional barrier against any improvements.

As the promoters and defenders of the independent employment insurance fund, the Bloc Québécois's Members of Parliament intend to make sure that their proposal, and the best interests of the jobless, is not distorted to gratify this government's neoliberal obsession. The independent fund, coupled with reimbursement of the \$54 billion, represents an extraordinary opportunity to improve a defective program that is still today leaving thousands of workers destitute. We will not lend ourselves to the government's manoeuvre.

Overall, the Human Resources Committee has fully understood the government's manoeuvre, as the recommendations in the current report show. But we must not forget the fundamental objectives underlying the desire for an independent fund. They are what we wanted to recall in this complementary opinion.

Dissenting Opinion of the New Democratic Party

In light of this report, the New Democratic Party (NDP) wishes to express its views on the creation of the Canada Employment Insurance Financing Board (Part 7 of Bill C-50).

First of all, the NDP is opposed to the establishment of the Board as proposed by the Conservative government. The NDP objects to this move as it is merely a cover-up for the \$54 million the Liberal and Conservative governments stole from workers and employers.

To set the Board on the right track, the NDP presented thirteen amendments to the Finance Committee to repair the injustice done to the workers and employers who were the victims of this theft and to improve the quality of and access to employment insurance benefits.

Unfortunately, the Conservatives and Liberals rejected the NDP's amendments out of hand, without suggesting any compromise. The NDP seriously questions the Conservative government's real motives and the impact they will have on the employment insurance program.

Moreover, the NDP is of the opinion that the Committee's recommendations in this report are weak and do not sufficiently address the concerns raised by organizations defending workers and the unemployed.

The NDP therefore recommends:

- 1. That the accumulated surplus in the employment insurance fund (approximately \$54.1 billion) be regarded as a debt owed by the Consolidated Revenue Fund to the Employment Insurance Financing Board;**
- 2. That the Minister of Finance accordingly provide the Board with a plan to repay the amounts taken from the Employment Insurance Fund — in addition to the amount required to prevent any increase in premiums during an extended economic downturn — although the Chief Actuary has indicated that it has a credit balance;**
 - a) that this plan include an increase in benefits and active employment measures;**
 - b) that bookkeeping records be kept of this debt, with interest calculated by the Board, with no impact on the balance of accounts or the setting of premium rates;**

- c) that any increase in benefits be funded from the reimbursement of the debt and not be charged to workers and employers.
- 3. That the reserve fund be:
 - a) at least \$15 billion and that annual surpluses may be added to it with no impact on the balance of accounts;
 - b) confirmed.
- 4. That in the event of a shortfall, the government transfer the necessary funds to cover it through non-reimbursable payments:
 - a) drawn from the accumulated surplus;
 - b) to reimburse its debt;
 - c) without claiming interest.
- 5. That, during the consultations conducted by the Board, the public have a say on the setting of premium rates;
- 6. That the Board's board of directors have seven directors, including the chairperson, and: a) three directors chosen from the lists provided by the most representative employer associations; b) three directors chosen from the lists provided by the most representative unions; c) one director representing the federal government;
- 7. That in matters relating to the Board the government put the interests of Canadians ahead of economic performance;
- 8. That the appointment process for the Board's chairperson and directors be subject to approval by the Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with a Disability.

b) qu'il y ait une tenue comptable de cette dette, avec calcul des intérêts de l'Office, sans que cela n'affecte l'équilibre des comptes et la fixation du taux de cotisation;

c) que toute bonification des prestations soit financée à même le remboursement de la dette sans être aux frais des travailleurs et des employeurs.

3. Que le fonds de réserve soit :

a) au minimum de 15 milliards de dollars et qu'il soit permis d'y ajouter les surplus annuels sans que cela affecte l'équilibre des comptes;

b) confirmé.

4. Qu'en cas de manque à gagner, le gouvernement effectue les versements nécessaires pour le combler au moyen de paiements non remboursables;

a) tirés du surplus accumulé;

b) afin de rembourser sa dette;

c) sans réclamer d'intérêts.

5. Que le public ait voix au chapitre sur le taux de cotisation dans le cadre de consultations menées par l'Office;

6. Que le conseil d'administration de l'Office se compose de sept administrateurs, y compris le président, dont : a) trois administrateurs choisis à partir des listes fournies par les associations d'employeurs, les plus représentatives; b) trois administrateurs choisis à partir des listes fournies par les associations syndicales les plus représentatives; c) un administrateur représentant le gouvernement fédéral;

7. Que le gouvernement, au sujet de l'Office, fasse passer l'intérêt des Canadiens avant le rendement économique;

8. Que le processus de nomination à la présidence et au conseil d'administration de l'Office soit soumis à l'approbation du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Opinion dissidente du Nouveau Parti démocratique

À la lumière de ce rapport, le Nouveau Parti démocratique (NPD) tient à exprimer son point de vue au sujet de la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (partie 7 du projet de loi C-50).

D'emblée, le NPD s'oppose à la création de l'Office telle qu'elle est proposée par le gouvernement conservateur. Cette mesure ne servira qu'à maquiller le vol commis par les gouvernements libéraux et conservateurs de quelque 54 milliards de dollars provenant des poches des travailleurs et des employeurs. Le NPD dénonce une telle manœuvre.

Pour remettre l'Office sur les rails, le NPD a déposé au Comité des finances treize amendements visant à rendre justice aux travailleurs et employeurs victimes de ce vol et à améliorer la qualité et l'accessibilité des prestations d'assurance-emploi.

Malheureusement, les conservateurs et les libéraux ont rejeté catégoriquement les amendements du NPD sans proposer de compromis. Le NPD s'interroge donc sérieusement sur les motivations réelles du gouvernement conservateur et sur l'incidence qu'elles auront sur le programme d'assurance-emploi.

D'autre part, le NPD est d'avis que les recommandations que formule le Comité dans ce rapport sont faibles et ne tiennent pas suffisamment compte des inquiétudes soulevées par les organisations de défense des travailleurs et des chômeurs.

Le NPD recommande donc :

1. Que le surplus accumulé du compte d'assurance-emploi (approximativement 54,1 milliards de dollars) soit considéré comme une dette du Trésor envers l'Office de financement de l'assurance-emploi;

2. Que par conséquent le ministre des Finances transmette à l'Office un plan de versement des montants provenant du Compte d'assurance-emploi tant que le solde de celui-ci – outre le montant nécessaire pour éviter toute augmentation des taux de cotisation au cours d'un ralentissement économique prolongé – est créditeur selon l'actuaire en chef;

a) que ce plan comporte des bonifications des prestations et des mesures d'emploi actives;

responsabilités de la Commission de l'assurance-emploi et de veiller à ce que la Commission ait un pouvoir de recommandation quant aux bonifications à apporter au régime.

Il nous apparaît également impératif de s'assurer d'une représentation majoritaire des employés et des employeurs au conseil de l'Office. Nous souscrivons à la proposition de plusieurs témoins que les représentants des deux groupes de cotisants soient choisis à partir de listes soumises par ceux-ci. Il serait à nos yeux inacceptable que le gouvernement puisse diriger l'ensemble des orientations d'un office pour lequel il n'investit aucun denier public.

Conclusion

Le Bloc Québécois est d'avis que la Commission de l'assurance-emploi aurait pu assumer le rôle dévolu à l'Office de financement de l'assurance-emploi mais que le gouvernement souhaitait tout simplement créer un verrou supplémentaire pour empêcher toute bonification.

Ayant été les promoteurs et les défenseurs de la caisse autonome d'assurance-emploi, les députés du Bloc Québécois entendent bien s'assurer que leur proposition, ainsi que l'intérêt des travailleurs qui perdent leur emploi, ne soit pas pervertie afin de satisfaire l'obsession néolibérale de ce gouvernement. La caisse autonome, couplée au remboursement des 54 milliards de dollars, représente une occasion extraordinaire de bonifier un régime déficient qui laisse encore aujourd'hui des milliers de travailleurs dans la misère. Nous ne nous ferons pas complices d'une telle manœuvre.

Pour l'essentiel, le Comité des ressources humaines a bien compris la manœuvre entreprise par le gouvernement et les recommandations du présent rapport en font foi. Il ne faut cependant pas oublier les objectifs fondamentaux derrière la volonté d'une caisse autonome. C'est ce que nous souhaitons rappeler ici.

reconnaissent le fait que des cotisations ont été versées depuis que nous sommes au pouvoir et qu'elles ont été utilisées à d'autres fins pour versement de prestations d'assurance-emploi si bien que nous voulons redresser les choses pour l'avenir. » Il nous apparaît absurde de reconnaître qu'il y a effectivement eu détournement des fonds de l'assurance-emploi, de prétendre redresser la situation tout en s'appropriant 52 des 54 milliards détournés.

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement fédéral présente à la Chambre des communes un plan de remboursement de l'intégralité des cotisations d'assurance-emploi détournées à d'autres fins que celles du régime. Les montants ainsi transférés devront servir exclusivement à l'amélioration et la bonification du présent régime de l'assurance-emploi.

La question de l'utilisation des surplus

Le Comité a entendu plusieurs témoins qui ont préconisé une bonification du régime d'assurance-emploi, rappelant que les surplus se sont faits au détriment de la protection des chômeurs. Le Bloc Québécois partage cette opinion. Encore une fois, tant dans la 38^e législature que dans la 39^e, nous avons proposé des bonifications substantielles au régime avec, respectivement, les projets de loi C-278 et C-269. Nous sommes d'avis que le taux de cotisation devrait être suffisant pour permettre aux chômeurs d'avoir une protection adéquate, notamment avec un taux de couverture de 60% du revenu calculé sur les 12 meilleures semaines et accessible après 360 heures travaillées.

Or, force nous est de constater que la seule volonté des Conservateurs est de diminuer le taux de cotisation advenant tout surplus plutôt que d'améliorer les conditions de vie des sans-emploi. Le Bloc Québécois a toujours dénoncé cette approche froide et sans-cœur du gouvernement. Nous sommes conscients que, pour les Conservateurs, une diminution du taux de cotisation représente la meilleure façon de faire plaisir aux grandes entreprises tout en sachant que cela n'a que très peu d'effets sur les travailleurs.

Il devient donc impératif que les surplus soient suffisants pour permettre une réforme en profondeur du régime. C'est pourquoi le Bloc Québécois recommande que l'Office puisse accumuler des surplus permettant d'une part la mise en place d'une réserve de 15 milliards de dollars pouvant couvrir un cycle économique en cas de récession et d'autre part permettant de bonifier le régime comme le souhaitait la majorité de la Chambre des communes qui avait appuyé le projet de loi C-269.

Les effets pervers de l'Office

Le Bloc Québécois note que l'Office de financement de l'assurance-emploi diminuera substantiellement le rôle de la Commission de l'assurance-emploi qui évalue annuellement le régime dans un rapport de contrôle et d'évaluation, la privant notamment du pouvoir de recommandation quant au taux de cotisation. De plus, il nous apparaît essentiel d'établir dans les meilleurs délais les nouvelles

Mise en contexte

Le Bloc Québécois tient à remercier toutes les personnes et tous les groupes du Québec et du Canada qui ont témoigné devant le Comité. L'expertise et la préoccupation des nombreux témoins relativement à la création du nouvel Office de financement de l'assurance-emploi du Canada nous interpellent directement au Bloc Québécois.

Il n'est pas inutile de rappeler que le Comité des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées avait, lors de la 38^e législature, en 2005, déposé un rapport sur la gestion du programme d'assurance-emploi qui recommandait la création d'une caisse autonome d'assurance-emploi et le remboursement de l'argent utilisé à d'autres fins. En outre, le Bloc Québécois avait déposé le projet de loi C-280, appuyé par les Conservateurs et les Nodémocrates, qui créait une caisse autonome, augmentait les pouvoirs et la représentation des travailleurs et des employeurs de la Commission de l'assurance-emploi du Canada et obligeait le gouvernement fédéral à rembourser les excédents du régime utilisés à d'autres fins. En 2006, nous revenons à la charge avec le projet de loi C-357 qui reprendait pour l'essentiel le projet de loi C-280 à la différence près qu'il laissait au gouvernement fédéral le soin de déterminer le mode de remboursement. Étrangement, les Conservateurs qui avaient appuyé C-280 ont voté contre C-357.

Si, pour l'essentiel, le Bloc Québécois est favorable au présent rapport, nous notons cependant un certain nombre d'omissions qu'il nous apparaît nécessaire de rappeler.

La question du remboursement

Depuis le 23 octobre 1990, date à laquelle le gouvernement fédéral a cessé de contribuer au régime d'assurance-emploi, celui-ci a engendré des surplus supérieurs à 54 milliards de dollars selon l'Institut des Actuaire du Canada. Cette somme astronomique, laissée sans surveillance dans le fonds consolidé, a notamment permis au gouvernement fédéral de faire disparaître son déficit, de payer sa dette et de s'immiscer dans les champs de compétence du Québec et des provinces. Le Bloc Québécois a toujours dénoncé cette situation et demandé qu'on remette cette somme dans une caisse autonome afin d'améliorer l'actuel régime. L'Office de financement de l'assurance-emploi ne règle en rien la question de l'utilisation scandaleuse des surplus à d'autres fins. Lorsque le ministre des Ressources humaines a rencontré le Comité des ressources humaines le 29 avril 2008 sur le Budget principal des dépenses, il a argué que le gouvernement allait verser 2 milliards de dollars à l'Office. « Les 2 milliards de dollars que nous avons injectés

employeurs canadiens.

En résumé, même si nous savons gré au Comité pour ses efforts et si nous sommes reconnaissants aux témoins qui ont comparu dans le cadre de cette étude, nous estimons que le présent rapport est prématuré, qu'il aborde des questions qui ont déjà été examinées par un autre Comité et qu'il détourne le Comité de travaux importants déjà en cours. Nous attendons toutefois avec impatience la création de cette nouvelle entité indépendante grâce à laquelle les cotisations à l'AE seront enfin gérées dans le meilleur intérêt des travailleurs et des

Résumé

pour laquelle nous ne pouvons appuyer la recommandation 6.

conditions de remboursement pour qu'elles soient aussi souples que possible. C'est la raison nécessaire sous la forme d'une avance, mais limiterait aussi sa capacité de fixer les L'utilisation du mot « autorise » obligerait le ministre des Finances à fournir les fonds au Compte de l'AE, qui sera remboursée suivant les conditions fixées par lui.

autoriser » permet au ministre des Finances de puiser dans le Trésor pour verser une avance versement, sur le Trésor, d'avances au Compte de l'AE. L'utilisation des mots « peut En cas de manque à gagner, le paragraphe 80(1) de la Loi sur l'AE prévoit le de choix plutôt que d'obligation? ».

l'effet que « le libellé du projet de loi relatif à la création de cette réserve donne une impression Enfin, nous ne sommes pas d'accord avec l'affirmation formulée dans le rapport à

Recommandation 6

du programme d'AE, ni non plus de la conjoncture économique plus favorable d'aujourd'hui.

de 2000 ne tient pas compte non plus de l'évolution de la structure, de la taille et de la clientèle les recettes et les dépenses du programme s'équilibreront chaque année. De même, le chiffre Ce chiffre n'a rien à voir avec l'approche du gouvernement qui vise à faire en sorte que connu dans les années 1980.

cotisation en cas de ralentissement économique important, du genre de celui que nous avons l'ex-actuaire en chef correspond au montant nécessaire pour éviter une hausse des taux de Il importe de reconnaître que le chiffre de 15 milliards de dollars mentionné en 2000 par puisant dans le Trésor.

pour une année donnée, le gouvernement du Canada continuerait à verser les prestations en l'AE s'avèreraient insuffisantes pour couvrir la totalité du montant des prestations d'AE versées grâce au mécanisme d'établissement des taux de cotisation. Dans les cas où les recettes de réserve de cette année-là, et celle-ci serait ensuite réapprovisionnée les années suivantes S'il devait y avoir un manque à gagner, la différence serait comblée en puisant dans la récession comme celle de 2001-2002.

taux de cotisation, pour combler un éventuel manque de fonds attribuable à une légère espèces de ce montant serait suffisante, en vertu du nouveau modèle d'établissement des économiques établis de concert avec l'actuaire en chef de l'AE. On estime qu'une réserve en

Recommandation 4

L'OFAEC proposé aura les responsabilités suivantes :

- mettre en œuvre un nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation à l'assurance-emploi visant à faire en sorte que les recettes et les dépenses s'équilibrent au fil du temps;
- gérer un nouveau compte bancaire, distinct de celui réservé aux recettes générales du gouvernement, dans lequel tout excédent en matière de cotisations d'assurance-emploi pour une année donnée sera conservé et investi jusqu'à son utilisation en vue de réduire les taux de cotisation pour les années suivantes;
- maintenir une réserve en espèces de 2 milliards de dollars sous la forme d'un fonds de prévoyance afin de favoriser la stabilité relative des taux de cotisation.

Pour appuyer le mandat restreint de l'OFAEC, il incombera au conseil d'administration d'élaborer un plan d'entreprise et un budget de fonctionnement à soumettre à l'examen du Conseil du Trésor. Le budget de fonctionnement portera uniquement sur les activités de l'OFAEC, notamment sur les investissements. Un sommaire du plan d'entreprise sera déposé devant le Parlement et le budget sera également examiné par le Parlement dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires. Les coûts supplémentaires des nouvelles activités et responsabilités de l'OFAEC s'ajouteront aux coûts d'administration actuels du régime d'AE. La plupart, si ce n'est la totalité, des activités seront nouvelles. Les activités nouvelles, comme la gestion du compte distinct et le maintien de la réserve, représenteront des coûts supplémentaires à imputer au Compte de l'AE. On s'attend à ce que ces nouveaux coûts soient entièrement recouverts grâce au rendement des investissements qui, en vertu de l'ancien système, sont inexistantes. Étant donné le mandat restreint de l'OFAEC et l'obligation de faire approuver par le Parlement les budgets de fonctionnement, il est inutile d'amender la Loi sur l'OFAEC, comme le propose la recommandation 4.

Recommandation 5

Il y a lieu de noter que lors de la réunion du Comité permanent des finances du 27 mai 2008, la députée Olivia Chow a proposé une variante de cette recommandation – visant à modifier la période de référence pour le calcul du taux de cotisation pour la fixer à trois ans – en guise d'amendement au projet de loi C-50. Cet amendement n'a pas été adopté. Les députés du parti ministériel ont voté contre cette mesure, mais l'amendement a été rejeté en raison de l'abstention des députés libéraux. Nous nous opposons à cette recommandation parce qu'en raison de la taille du programme d'AE et de l'incidence que peut avoir la moindre variation de la conjoncture économique, c'est déjà un exploit que de prévoir le taux de cotisation approprié pour une seule année. Le calcul prospectif de ce taux sur une période de référence de cinq ans créera plus d'incertitude encore, et l'approche prudente habituellement adoptée par les prévisionnistes se traduira vraisemblablement par d'importants excédents. L'établissement du taux en fonction d'une période de référence d'un an est la méthode la plus transparente et celle qui procurera vraisemblablement aux Canadiens les résultats les plus immédiats puisqu'il permettra de fixer le bon taux de cotisation – c'est-à-dire celui qui suffira à absorber le coût des prestations versées.

Au cours de l'étude qui a mené à la préparation du présent rapport, des questions ont été soulevées au sujet du montant de la réserve de 2 milliards de dollars. Ce montant équivalait à l'excédent du Compte de l'assurance-emploi depuis janvier 2006. Le remboursement aux travailleurs canadiens de cet excédent dans le Compte de l'AE, grâce à la création de cette réserve, est quelque chose qui ne s'est jamais vu sous le régime du gouvernement précédent. La réserve en espèces de 2 milliards de dollars est établie sous la forme d'un fonds de prévoyance afin de favoriser la stabilité relative des taux de cotisation. Ce montant de 2 milliards de dollars tient compte de différents scénarios et de différentes évaluations

Recommandation 2

L'article 4 du projet de *Loi sur l'OFAEC* précise que l'Office a pour mission :

- de fixer le taux de cotisation en vertu de l'article 66 de la *Loi sur l'AE*;
- de maintenir sa réserve en conformité avec cet article;
- de gérer les sommes qui lui sont versées en application de l'article 77.1 de cette loi;
- de placer son actif financier en vue de s'acquitter de ses obligations financières.

Le conseil d'administration de l'OFAEC doit donc être composé d'administrateurs ayant les compétences et l'expertise nécessaires pour s'acquitter efficacement de cette mission. Il serait tout à fait inacceptable – et contraire aux intérêts des cotisants – de choisir des administrateurs uniquement parce qu'ils défendent les intérêts de groupes particuliers. Les candidats qualifiés seront choisis à partir des recommandations d'un comité de sélection représentatif et seront nommés par le gouverneur en conseil. Le comité de sélection comprend un commissaire de l'AE nommé après consultation des organisations ouvrières et un commissaire de l'AE nommé après consultation des organisations patronales. Tout au long de ce processus, les organisations ouvrières et les organisations patronales interviennent pour veiller à ce que les candidats les plus qualifiés soient retenus pour gérer le processus de décisions touchant le financement du programme d'AE. Puisque des représentants des organisations ouvrières et des organisations patronales participeront au choix des candidats possibles, il est à prévoir que le conseil d'administration de l'OFAEC tiendra pleinement compte des intérêts des cotisants.

Recommandation 3

Le projet de *Loi sur l'OFAEC* stipule que l'Office devra prendre en considération certains renseignements au moment de décider du taux de cotisation pour l'année suivante. Au moment de fixer le taux pour une année donnée, l'OFAEC se fondera sur les renseignements que lui communiqueront les ministres de RHDSC et des Finances, entre autres sources, notamment sur les plus récentes données estimatives liées aux variables économiques utiles pour le calcul du taux de cotisation et sur les sommes estimatives créditées au Compte de l'assurance-emploi. L'alinéa 66(2g) de la *Loi sur l'OFAEC* prévoit qu'au moment de fixer le taux de cotisation, l'Office prend en compte « les autres renseignements pertinents selon lui ». Cette disposition donne à l'Office plus de latitude pour fixer les taux de cotisation, que n'en ont actuellement l'actuaire en chef ou la Commission de l'AE. En ce moment, la Commission de l'OFAEC de décider comment utiliser les renseignements qu'il reçoit ou recueille. Le conseil d'administration de l'OFAEC devra rendre compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre de RHDSC de la façon dont l'Office s'acquitte de son mandat, notamment pour faire en sorte que les recettes et les dépenses finissent par s'équilibrer au fil du temps. L'Office fera aussi rapport publiquement de ses activités et de ses résultats. À la lumière de ces faits, nous croyons que cette recommandation est inutile.

responsabilités de l'Office consisteront à gérer un compte bancaire distinct, à mettre en œuvre un mécanisme amélioré de fixation des taux de cotisation et à maintenir une réserve en espèces. Le gouvernement du Canada continuera d'assumer l'entière responsabilité du versement des prestations d'assurance-emploi et de l'application du programme. La recommandation 1 est donc inutile, puisque le libellé du projet de loi est déjà suffisamment précis à cet égard.

Opinion dissidente des députés conservateurs membres du Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées à propos du rapport sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada

D'abord et avant tout, les députés conservateurs membres du Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (HUMA) aimeraient exprimer leur plus sincère reconnaissance à tous les témoins qui ont accepté de participer à cette étude du Comité. Nous leur savons gré du temps et des efforts qu'ils ont consacrés à leur comparution. Nous comprenons que quelques témoins ne soient pas d'accord avec certains aspects de la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC), mais nous devons quand même de souligner que « la plupart des témoins entendus par le Comité ont indiqué que le projet gouvernemental consistant à renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation était un pas dans la bonne direction¹ ». Nous félicitons le ministre des Finances et celui des Ressources humaines et du Développement social pour l'excellent travail accompli dans ce dossier. Il est réjouissant de constater que la gestion du Comité de l'assurance-emploi sera enfin transparente et responsable.

Nous reconnaissons que le travail accompli par le Comité n'est pas négligeable et nous sommes reconnaissants aux témoins qui ont accepté de comparaître, mais nous estimons que cette étude était prématurée et a détourné le Comité d'autres priorités. Comme l'ont exprimé des députés du parti ministériel lors de la réunion du 1^{er} avril 2008, nous croyons que le temps du Comité aurait pu être employé à meilleur escient. Le Comité permanent des finances (le Comité des finances) a en effet procédé simultanément à un examen de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada dans le cadre de son étude du projet de loi C-50, et sept des 16 organisations/particuliers qui ont comparu comme témoins devant notre Comité ont aussi comparu devant le Comité des finances. De plus, quelques-unes des organisations étaient des entités régionales qui ont comparu aux côtés de leur organisation nationale.

Nous ne souscrivons à aucune des recommandations formulées dans le présent rapport. Toutefois, avant d'examiner les détails de ces recommandations, il importe de revenir sur ce qui s'est passé lors de la réunion du 27 mai 2008 du Comité des finances. Au cours de cette réunion, un certain nombre des recommandations du présent rapport ont été présentées sous la forme d'amendements au projet de loi C-50, qui est le projet de loi d'exécution du budget dans lequel se trouvent les dispositions législatives portant création de l'OFAEC. Aucun d'entre eux n'a été adopté. Si les partis d'opposition qui appuient les recommandations du rapport HUMA avaient sincèrement souhaité la mise en œuvre de ces changements, ils auraient pu agir en conséquence lors de cette réunion. Ils ne l'ont pas fait. C'est la raison pour laquelle nous croyons que le présent rapport est « boiteux ».

Encore une fois, nous tenons à préciser que nous sommes sincèrement reconnaissants aux témoins pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à leur comparution.

Recommandation 1

Il est clair au paragraphe 5(2) du projet de Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (Loi sur l'OFAEC), que ce sera l'OFAEC qui sera responsable de la gestion du Comité de l'assurance-emploi. De façon précise, cette disposition stipule que l'OFAEC ne peut exercer d'activités incompatibles avec sa mission, notamment celles se rapportant aux prestations ou aux sommes payées au titre du paragraphe 77(1) de la Loi sur l'assurance-emploi. Le projet de loi mentionne aussi explicitement que les seules

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34 et 35) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Dean Allison, député

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien des chefs d'entreprise

Conseil national des chômeurs et chômeuses

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Fédération canadienne des enseignantes et de enseignants

Institut canadien des actuares

Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (réseau québécois)

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien	2008/08/05	29
--	------------	----

Congrès du travail du Canada
 Andrew Jackson, directeur national, Politiques sociales et économiques

Centrale des syndicats démocratiques
 Claude Faucher, vice-président

Confédération des syndicats nationaux
 Roger Valois, vice-président, Comité exécutif

Conseil national des chômeurs et chômeuses
 Sylvie Caya, membre

Pierre Céré, porte-parole

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
 René Roy, secrétaire général

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi
 Georges Campeau, professeur
 Hugo Desgagné, coordonnateur

Conseil canadien des chefs d'entreprise
 David Stewart-Patterson, vice-président exécutif

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
 Corinne Pohlmann, vice-présidente, Affaires nationales

Garth Whyte, vice-président exécutif

Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada

L'hon. Monte Solberg, ministre

Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus			Date	Réunion
Ministère des Finances			2008/01/05	27
Yves Giroux, directeur, Politique sociale, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale				
Tamara Miller, chef, Marchés du travail, l'emploi et l'apprentissage, Politique sociale, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale				
Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada				
Louis Beauséjour, directeur général, Politique de l'assurance-emploi				
Sherry Harrison, directrice générale, Équipe de travail sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada				
À titre personnel			2008/06/05	28
Dannie Hanson, gestionnaire de projet, Louisbourg Seafoods Ltd.				
Association canadienne de la construction				
Michael Atkinson, président				
Jeff Morrison, directeur, Relations gouvernementales et affaires publiques				
Institut canadien des actuaires				
Bruno Gagnon, président, Groupe de travail sur le financement de l'assurance-emploi				
Cape Breton Island Building & Construction Trades Council				
Cliff Murphy, président				
Conseil du patronat du Québec				
Youri Chassin, analyste économique				
Michel Kelly-Gagnon, président				

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral améliore la stabilité du taux de cotisation dans le cadre du nouveau mécanisme en augmentant la taille de la réserve envisagée et en amendant la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon à établir une période de référence de cinq ans pour le calcul prospectif du taux de cotisation.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende le paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* en substituant le terme « autorise » à « peut autoriser ».

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que la Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada soit amendée de façon à préciser que l'Office n'est pas autorisé à faire des analyses ou des recommandations pour le gouvernement fédéral concernant la politique d'assurance-emploi, notamment les prestations, et l'exécution du régime d'assurance-emploi.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada de façon à exiger que le conseil d'administration de l'Office compte deux administrateurs qui représentent les travailleurs et deux administrateurs qui représentent les employeurs.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la Loi sur l'assurance-emploi pour donner à l'Office plus de latitude dans le choix des renseignements qu'il peut utiliser pour fixer le taux de cotisation. L'Office devrait à cet égard avoir au moins la même latitude que celle dont dispose l'actuaire en chef dans le mécanisme actuel de fixation du taux.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende au besoin la Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada pour que les coûts de fonctionnement de l'Office et sa structure de gouvernance soient proportionnés à son mandat restreint.

CONCLUSION

Depuis trop longtemps, les employeurs et les travailleurs sont obligés de verser des cotisations supérieures aux sommes nécessaires pour couvrir le coût du régime d'AE. Le Comité et la plupart des témoins qui lui ont fait part de leur opinion pendant l'étude de la partie 7 du projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget de 2008, estiment que les mesures proposées par le gouvernement fédéral pour corriger cette injustice sont un premier pas dans la bonne direction, mais il reste du chemin à parcourir. Le Comité espère que les recommandations du présent rapport encourageront le gouvernement fédéral à poursuivre ses efforts pour renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation.

Ayant jugé que leur étude devait être réalisée promptement, les membres du Comité remercient les groupes et les citoyens qui ont bien voulu, à bref délai, lui communiquer leur point de vue et leur expertise sur une question aussi importante.

Beaucoup de témoins ont également dit que, si des avances au Compte d'assurance-emploi sont nécessaires pour supporter les coûts du régime, les cotisants ne devraient pas avoir à les rembourser étant donné que le « solde créditeur » du Compte d'assurance-emploi pour l'année qui a pris fin le 31 mars 2007 était de 54,1 milliards de dollars⁴⁴.

Dans un rapport qu'il a produit au cours de la 38^e législature, le Comité a reconnu que le rapatriement du surplus cumulatif théorique du Compte d'assurance-emploi aurait d'importantes incidences fiscales. De plus, les cotisants et les contribuables en général ont déjà profité des dépenses faites à partir des surplus de fin d'exercice du Compte « par le truchement des dépenses pour d'autres priorités, comme les soins de santé, l'aide financière pour les études postsecondaires, les baisses d'impôt et le remboursement de la dette »⁴⁵. Comme cette question a été soumise à la Cour suprême du Canada, beaucoup de membres du Comité sont peu disposés à l'examiner dans le cadre du présent rapport avant que l'arrêt ait été rendu⁴⁶.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende le paragraphe 80(1) de la Loi sur l'assurance-emploi en substituant le terme « autorise » à « peut autoriser ».

44 Gouvernement du Canada, *Comptes publics du Canada 2006-2007*, volume 1, chapitre 4, p. 4.17, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pdf/49-fra.pdf>.

45 Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (février 2005), p. 11, <http://cmtc.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/381/huma/reports/rp1624652/humarp03/humarp03-f.pdf>.

46 Le 13 mai 2008, la Cour suprême du Canada a entendu la cause no 31810 - *Confédération des syndicats nationaux et Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida Inc. c. Procureur général du Canada*. Cette affaire touchait certaines questions d'AE, notamment la question de savoir si la compétence du Parlement à l'égard de l'AE l'habilitait à utiliser l'argent des cotisations à d'autres fins que les prestations de chômage. Voir http://cases-dossiers.scc-csc.gc.ca/information/cms/docket_f.asp?31810.

Le point essentiel que je veux faire ressortir, c'est que l'excédent a été accumulé, en grande partie, sous prétexte d'avoir des réserves pour couvrir les déficits si nous connaissions une récession prolongée. Nous savons que 2 milliards de dollars ne suffisent pas à le faire. Il faudrait amender le projet de loi pour dire explicitement que le compte de l'assurance-emploi reste à la disposition du gouvernement du Canada pour éponger les déficits en cas de récession. Cela serait fidèle à ce que le ministre Flaherty nous a dit : si, dans une année donnée, les dépenses devaient dépasser les rentrées, le gouvernement du Canada comblerait la différence. Il faudrait que le projet de loi le dise expressément, de sorte que le montant accumulé dans le compte de l'assurance-emploi ne reste pas là, sans qu'on sache à quoi s'en tenir⁴⁰.

M. Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

J'ai lu l'article 80 et j'en ai lu quelques autres. On ne dit nulle part que certains des éléments que nous jugeons importants seront maintenus. On ne dit pas que le gouvernement du Canada va donner son appui [...] Mais le projet de loi n'assure pas la transparence. Il me semble opaque⁴¹.

M. Robert Blakely
Département des métiers de la construction, FAT-COI, Bureau canadien

[...] nous craignons que les employeurs et les employés n'écoupent en cas de ralentissement économique après avoir accumulé un excédent de 54 milliards de dollars. C'est scandaleux et injuste. Le gouvernement fédéral devrait à tout le moins couvrir tout déficit à venir dans le compte de l'assurance-emploi, si besoin était⁴².

M. Garth Whyte
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Nous proposons qu'il ne s'agisse pas [les avances prévues à l'article 80 de la Loi sur l'assurance-emploi] d'avances remboursables mais de « paiements non remboursables » tirés à même les surplus accumulés⁴³.

M. Pierre Céré
Conseil national des chômeurs et chômeuses

40
41
42
43

Témoignages, réunion n° 29, 8 mai 2008, 0910.
Ibid., 1020.
Témoignages, réunion 31, 15 mai 2008, 0910.

P. Céré, Conseil national des chômeurs et chômeuses, Notes d'allocation présentées au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 8 mai 2008.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral améliore la stabilité du taux de cotisation dans le cadre du nouveau mécanisme en augmentant la taille de la réserve envisagée et en amendant la *Loi sur l'assurance-emploi* de façon à établir une période de référence de cinq ans pour le calcul prospectif du taux de cotisation.

Avances au Compte d'assurance-emploi

Comme indiqué plus haut, si les sommes portées au crédit du Compte d'assurance-emploi après le 31 décembre 2008 et le montant de la réserve de l'Office sont insuffisants pour couvrir les sommes pouvant être portées au débit du Compte, le ministre des Finances peut, à la demande du Ministre, autoriser l'avance au Compte d'une somme, prélevée sur le Trésor, qui couvrira le manque à gagner. Ce libellé diffère sensiblement de celui de l'actuel paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui dispose ceci : « Lorsque le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi est insuffisant pour payer les montants pouvant être portés au débit du Compte, le ministre des Finances, lorsque la Commission le lui demande, peut autoriser l'avance au Compte d'assurance-emploi d'une somme, prélevée sur le Trésor, suffisante pour couvrir ces paiements³⁸. »

Bien que les prestations d'AE soient prévues par la loi et que l'actuel paragraphe 80(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ait, par son libellé, un caractère facultatif plutôt qu'impératif, plusieurs témoins ont indiqué qu'il faudrait que la volonté du gouvernement fédéral de soutenir le régime d'AE dans l'éventualité d'un manque à gagner trouve son expression dans le paragraphe 80(1) par la substitution d'« autorise » à « peut autoriser ».

S'il y avait une récession et qu'il y ait un manque à gagner... Je ne sais pas qui a sorti ce chiffre de 2 milliards de dollars, mais les 54 milliards de dollars, c'est la somme totale que les employeurs, les entrepreneurs ou les propriétaires ont versée à cette caisse. Je pense vraiment que c'est le gouvernement qui devrait encaisser la perte. S'il y avait un manque à gagner, je ne suis pas du tout d'accord pour dire que les cotisations devraient augmenter. Je crois que le gouvernement devrait intervenir et remettre une partie de cet argent³⁹.

M. Cliff Murphy
Cape Breton Island Building and Construction Trades Council

38 Lois codifiées du Canada, 1996, ch. 23, *Loi sur l'assurance-emploi*, paragraphe 80(1), <http://www.canlii.org/ca/loi/e-5.6/tout.html>.

39 Témoignages, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0910.

Pour ce qui est d'ajouter un peu plus au compte pendant les années de transition – s'il y a un consensus pour dire que 2 milliards de dollars, malgré l'avis des actuaires, est un peu risqué et qu'il faut un peu plus –, c'est d'accord, que ce soit 1,5 milliard ou le montant disponible en fin d'exercice pendant deux ou trois ans. Je suis prêt à envisager ce genre de récupération, si on veut, comme mesure de transition³⁴.

M. David Stewart-Patterson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

Pourquoi ne pas [...] s'assurer que les cotisations n'augmenteront pas au cours des cinq prochaines années, pendant que vous mettez ce projet à l'essai? Deux milliards de dollars ne constitueront pas un coussin suffisant. Mettez-y plus d'argent au cours des cinq prochaines années³⁵.

M. Dannie Hanson
À titre personnel

Le Comité a été informé qu'un mécanisme stable impliquait nécessairement, outre l'augmentation de la taille de la réserve, la fixation du taux sur une période plus longue que la durée d'un an proposée. Les suggestions variaient d'une période de cinq à sept ans à une durée correspondant à un cycle économique.

La période d'un an d'anticipation avant d'établir le taux de cotisation est trop courte et ne favorise pas la stabilité des taux; un horizon prévisionnel plus long doit être instauré. Nous croyons qu'une période de cinq à sept ans, soit environ un cycle d'affaires, serait appropriée [...]³⁶

M. Bruno Gagnon
Institut canadien des actuaires

Nous avons dit que les cotisations devraient être fixées de façon à assurer l'équilibre pendant un cycle économique³⁷.

M. David Stewart-Patterson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

-
- 34 *Témoignages*, réunion n° 31, 15 mai 2008, 1000.
35 *Témoignages*, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0920.
36 Lettre adressée par M. Bruno Gagnon, Institut canadien des actuaires, à M. Dean Allison, député, président du Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées en date du 7 mai 2008.
37 *Témoignages*, réunion n° 31, 15 mai 2008, 0905.

taux moyen de 1,90 \$ à 2,10 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurée)³⁰. Le Comité constate en outre que l'assiette fiscale de l'AE a aussi augmenté dans l'intervalle.

Supposons donc qu'une récession frappe le Canada et que le taux de chômage s'élève à 8 p. 100 [...] Les prestations versées aux Canadiens en chômage augmentent d'environ 3 milliards de dollars. La réserve de 2 milliards de dollars de l'Office sera épuisée et le compte d'assurance-emploi devra emprunter 1 milliard de dollars au gouvernement [...] Dans une telle situation, il faudra peut-être augmenter les cotisations au-delà du maximum de 0,15 p. 100 prévu par la loi. Cette décision reviendrait aux ministres, et elle ne sera pas facile à prendre, car le respect du maximum de 0,15 p. 100 entraînerait un déficit qui grandirait. Il y aurait des conséquences énormes pour les entreprises canadiennes, qui assument presque 60 p. 100 des coûts de l'assurance-emploi, car parallèlement, les recettes seraient à la baisse. Les liquidités seraient également plus limitées. Les travailleurs auraient à payer 40 p. 100 des coûts alors qu'ils risquent déjà de perdre leur emploi et que les entreprises doivent trouver de l'argent quelque part [...] Nous croyons qu'il s'agit d'une approche profondément procyclique et les actuares ne favorisent ni un mécanisme procyclique, ni une période prospective d'un an³¹.

M. Bruno Gagnon
Institut canadien des actuares

En revanche, si je suis tout à fait d'accord avec tous les témoins pour dire qu'il nous faut une réserve suffisante pour faire face à la récession, pour surmonter une situation où le fonds sera soumis à une forte demande, je crains également de me retrouver avec une réserve trop élevée et trop tentante si les gens du gouvernement veulent un jour enlever certains programmes du Trésor public pour les imputer sur un fonds approuvé uniquement par les employeurs et les employés³².

M. Michael Atkinson
Association canadienne de la construction

Comme nous l'avons indiqué dans notre exposé, nous souhaitons voir une majoration d'au moins 50 p. 100, soit 3 milliards de dollars plutôt que 2 milliards. Je crois également qu'il y a la question d'un équilibre entre ce qui est souhaitable, et je crois que dans son exposé M. Gagnon a indiqué que 15 milliards de dollars seraient souhaitables, et les finances publiques. Vous, les parlementaires, devez trouver l'équilibre entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible au moyen des finances publiques³³.

M. Michel Kelly-Gagnon
Conseil du patronat du Québec

30 Développement des ressources humaines Canada, *Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1998*, http://www.rhdsc.gc.ca/fr/ae/rapports/chef_1998.shtml.

31 *Témoignages*, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0925.

32 *Ibid.*, 0945.

33 *Ibid.*, 0945.

l'année suivante, un taux de cotisation qui ferait notamment en sorte que la juste valeur marchande de la réserve à la fin de l'année en cause égale la valeur indexée de la réserve initiale.

Des représentants de Ressources humaines et Développement social Canada ont informé le Comité que la taille de la réserve permettrait d'assurer la stabilité relative du taux de cotisation (le taux de cotisation fixé par l'Office ne pourrait être supérieur ou inférieur de plus de 15 cents par tranche de 100 \$ de rémunération assurable au taux de l'année précédente)²⁸.

Ce montant de deux milliards de dollars implique des scénarios économiques variés et des évaluations entreprises conjointement avec l'actuaire en chef de l'assurance-emploi. Il a été estimé qu'une réserve de ce montant serait adéquate dans le cadre du nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation, afin de compenser un manque de fonds provenant d'une légère récession comme celle de 2001-2002²⁹.

M. Louis Beauséjour
Ressources humaines et Développement social Canada

De nombreux témoins ont dit qu'à leur avis la taille de la réserve était insuffisante, surtout si l'économie canadienne devait connaître une récession prolongée. En pareil cas, il est légitime de penser que la réserve serait très vite épuisée, ce qui forcerait l'Office à augmenter le taux de cotisation du maximum autorisé jusqu'à ce que la valeur de la réserve soit rétablie et que les avances faites au Compte d'assurance-emploi soient remboursées. Autrement dit, dans le cadre du mécanisme proposé, l'Office serait obligé d'augmenter le taux de cotisation (qui fait partie du coût de la main-d'œuvre) en même temps que les employeurs licencieraient des travailleurs et que le chômage s'accroîtrait. C'est justement pour éviter cette situation malheureuse qu'on avait instauré un mécanisme « stable » de fixation du taux en 1996 dans la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Les suggestions des témoins sur la taille de la réserve couvraient un registre étendu allant du cinquième des coûts des prestations à 15 milliards de dollars, limite supérieure requise pour réaliser la stabilité du taux en vertu du mécanisme initial de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Des témoins ont toutefois rappelé au Comité que la conjoncture du marché du travail n'est plus du tout la même qu'à la fin des années 1990, époque où il a été établi qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars suffirait à couvrir les coûts du régime sur une période de 15 ans et favoriserait la stabilité du taux (cela supposait alors un

28 En fait, cette stabilité minimale du taux de cotisation pourrait facilement disparaître, car le nouveau paragraphe 66.3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* habilite le gouverneur en conseil à substituer un autre taux de cotisation à celui qu'a fixé l'Office s'il estime cette mesure dans l'intérêt public. L'actuelle *Loi sur l'assurance-emploi* est différente, car elle limite à 0,15 \$ par tranche de 100 \$ de rémunération assurable la variation du taux que peut fixer le gouverneur en conseil par rapport au taux de l'année précédente.

29 *Témoignages*, réunion n° 27, 1^{er} mai 2008, 0910.

D'après les Comptes publics du Canada, les coûts d'administration du régime d'AE pour l'exercice qui a pris fin le 31 mars 2007 se sont élevés à 1,6 milliard de dollars, soit 10,3 p. 100 du total des dépenses d'AE. Compte tenu de ces coûts, il n'est pas étonnant que plusieurs témoins aient mis en doute la nécessité d'accroître les dépenses par la création d'une société d'Etat qui accomplirait le travail pouvant être confié, selon certains, à la Commission de l'assurance-emploi du Canada. Des représentants du Ministère ont dit au Comité qu'ils ne savaient pas combien coûteraient la création et le fonctionnement de la société d'Etat envisagée, mais que les coûts seraient probablement recouverts grâce au rendement de la réserve sur le capital investi.

Un conseil d'administration composé de sept administrateurs est considéré comme approprié compte tenu du mandat ciblé de cet office comparativement à d'autres offices que vous connaissez peut-être. L'Office sera dirigé par un conseil d'administration à temps partiel, dont les membres auront les compétences et l'expérience nécessaires pour exécuter le mandat de l'organisme [...] J'ajouterais que le projet de loi permet à l'Office d'investir la réserve jusqu'à ce qu'il en ait besoin pour payer des prestations. On s'attend donc à ce que les coûts de fonctionnement de l'Office soient recouverts à même les investissements qu'on pourra faire grâce à la réserve²⁷.

M^{me} Sherry Harrison
Ressources humaines et Développement social Canada

Malgré l'assurance que l'Office serait dirigé par un conseil d'administration à temps partiel, cette disposition n'est pas énoncée explicitement dans la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*. En raison des coûts d'administration considérables qu'entraîne déjà le régime d'AE, le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les coûts de fonctionnement de l'Office soient réduits le plus possible et ne chevauchent pas ceux de la Commission de l'assurance-emploi du Canada.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende au besoin la *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada* pour que les coûts de fonctionnement de l'Office et sa structure de gouvernance soient proportionnés à son mandat restreint.

La réserve et le caractère procyclique du mécanisme

Comme indiqué plus haut, l'Office serait responsable de la gestion d'une réserve, à savoir une somme initiale de deux milliards de dollars indexée annuellement à compter de 2009, de façon composée, en conformité avec les règlements. Il serait tenu de fixer, pour

Le projet de loi réserve un rôle extrêmement fort au ministère des Finances, désormais, même à l'égard de ce nouveau fonds, de cette nouvelle commission dite indépendante. Ce que fait l'office? Les hypothèses économiques dont il peut tenir compte pour établir le taux de cotisation sont celles qui viennent du ministère des Finances. Il ne peut pas vraiment juger en toute indépendance de notre situation économique²⁵.

M. Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

Les actuares du Canada sont d'avis que l'actuaire en chef et l'Office doivent être libres de choisir et d'évaluer les variables économiques provenant de diverses sources afin d'établir les niveaux de cotisations adéquats. À notre avis, ces restrictions sont entièrement incompatibles avec la pratique actuarielle reconnue et vont à l'encontre de la promesse d'« indépendance » avancée par le ministre des Finances dans le budget du 26 février²⁶.

Institut canadien des actuares

En plus d'obliger l'Office à utiliser les plus récentes prévisions économiques communiquées par le ministre des Finances pour la fixation du taux de cotisation estimatif de l'année suivante, la nouvelle loi l'obligerait à se servir des estimations modifiées fournies par le ministre des Ressources humaines et du Développement social dans le cas où celui-ci a annoncé, au plus tard le 30 septembre, la variation estimative des sommes à verser au cours de l'année suivante en vertu des alinéas 77(1)a), b) ou c) de la Loi sur l'assurance-emploi. Le Comité constate que l'estimation des frais à verser relève actuellement de l'actuaire en chef.

Les dispositions qui limitent sans doute le plus l'indépendance de l'Office dans la fixation du taux de cotisation sont les nouveaux alinéas 66.1(2)b) et 66.2(2)b) de la Loi sur l'assurance-emploi. Ces deux alinéas habiliteraient le gouverneur en conseil à préciser, par règlement, lesquels des renseignements visés aux paragraphes 66.1(1) et 66.2(1) lient l'Office pour la fixation du taux de l'année suivante. Il n'y a pas de disposition de la sorte dans le mécanisme actuel.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la Loi sur l'assurance-emploi pour donner à l'Office plus de latitude dans le choix des renseignements qu'il peut utiliser pour fixer le taux de cotisation. L'Office devrait à cet égard avoir au moins la même latitude que celle dont dispose l'actuaire en chef dans le mécanisme actuel de fixation du taux.

- 25 - Témoignages, réunion n° 29, 8 mai 2008, 1015.
- 26 - Institut canadien des actuares, *Fiche de renseignements sur le projet de loi C-50*, document présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées le 6 mai 2008, p. 2.

qualification précise de la part des membres du conseil d'administration, le comité de sélection devrait prendre en compte l'utilité d'avoir suffisamment d'administrateurs ayant des compétences manifestes dans le secteur des finances ou une expérience de travail pertinente pour que le conseil puisse s'acquitter de son mandat. Étant donné que le conseil d'administration se composerait de sept administrateurs, le Comité croit que cette exigence peut être remplie et faire en sorte que les cotisants au régime soient justement représentés.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral amende la Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada de façon à exiger que le conseil d'administration de l'Office compte deux administrateurs qui représentent les travailleurs et deux administrateurs qui représentent les employeurs.

Indépendance de l'Office

Des représentants de Finances Canada et de Ressources humaines et Développement social Canada ont assuré au Comité que l'Office serait indépendant et garderait ses distances vis-à-vis du gouvernement fédéral.

Ces modifications s'inscrivent dans le cadre des mesures prises par le gouvernement en vue de respecter son engagement vis-à-vis de l'amélioration de la gestion et de la gouvernance du Compte de l'assurance-emploi. En tant que petite société d'État indépendante du gouvernement, l'OFAEC s'assurera que les cotisations d'assurance-emploi sont utilisées exclusivement aux fins du régime d'assurance-emploi.²⁴

M. Louis Beauséjour
Ressources humaines et Développement social Canada

De façon générale, le Comité pense que l'Office donne l'impression d'être plus indépendant du gouvernement que la Commission de l'assurance-emploi, mais une partie de ses membres estime que le mécanisme de fixation des taux de l'Office est, dans certains cas, moins indépendant du gouvernement que le mécanisme actuel. Cette opinion a aussi été exprimée pendant les audiences, des témoins ayant fait observer que l'Office pourrait être influencé inconsiderément par l'obligation d'utiliser des renseignements précis de sources précises pour fixer le taux de cotisation estimatif de l'année suivante.

Il faudrait que le conseil d'administration soit indépendant et ait un certain partitarisme.²⁰ Pour cela, il faut que les employés y soient représentés.

M. Michel Kelly-Gagnon
Conseil du patronat du Québec

Cependant, le projet de loi ne mentionne pas que le conseil d'administration doit être représentatif des cotisants. Faut-il rappeler que le programme est exclusivement financé par les cotisations des employés et les cotisations des travailleurs? À ce titre, ils doivent avoir un mot à dire dans la gestion du compte d'assurance-emploi. Le projet de loi C-50 doit donc être amendé afin de garantir une représentation équitable des cotisants au régime dans la structure de gouvernance. Nous demandons que le conseil d'administration soit composé d'un nombre suffisamment large, fixe et égal de représentants des associations d'employeurs et de représentants des associations syndicales²¹ [...]

M. René Roy
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Si on n'a pas tous les outils, s'il n'y a pas des représentants des employés et des travailleurs assis à la table du conseil d'administration pour déterminer les besoins, cela pose problème. Dans ce sens, cette caisse est trop imparfaite pour qu'on l'approuve telle quelle²².

M. Claude Faucher
Centrale des syndicats démocratiques

Nous souhaitons un office dont la composition soit stable, si possible. Nous voudrions un office non partisan, dont les membres ont des compétences. Je voudrais qu'un comité s'entende sur les nominations. Officieusement, on a dit que le comité de nomination serait la Commission de l'assurance-emploi, mais je ne crois pas que la loi le dise en toutes lettres. Je voudrais qu'elle le fasse. De la sorte, les employés et les employés auraient plus d'influence. On ne s'en remettrait pas seulement au parti politique au pouvoir²³.

M. Garth Whyte
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

La Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada ne dit rien sur la représentation des travailleurs et des employés au conseil d'administration, mais elle exige que le conseil soit choisi à partir d'une liste établie par un comité de sélection. Ce comité de sélection se composerait d'un président (nommé par le Ministre), du commissaire de l'AE représentant les travailleurs et du commissaire de l'AE représentant les employeurs. Il importe de signaler que, même si la nouvelle loi n'exige aucune

20 *Témoignages, réunion n° 28, 6 mai 2008, 0935.*

21 *Témoignages, réunion n° 29, 8 mai 2008, 0935.*

22 *Ibid., 1020.*

23 *Témoignages, réunion n° 31, 15 mai 2008, 0950.*

Une question a été soulevée dans un autre comité au sujet de la composition et du mandat de l'Office : dans quelle mesure devrait-il avoir la capacité de mener des analyses indépendantes? Selon nous, il devrait avoir ce mandat. Il ne devrait pas être limité au seul établissement du taux. Il devrait pouvoir aussi faire des analyses et conseiller le gouvernement¹⁹.

M. David Stewart-Patterson
Conseil canadien des chefs d'entreprise

La plupart des membres du Comité estiment que les dispositions du projet de loi sur le mandat et les pouvoirs de l'Office sont claires, mais ils comprennent que certains groupes et citoyens veulent la garantie expresse que le mandat et les pouvoirs se limiteront exclusivement à la fixation du taux et à la gestion de la réserve. De plus, le Comité croit que Ressources humaines et Développement social Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada ont déjà une bonne capacité d'élaboration de la politique d'AE. Il n'y a donc pas de raison valable de confier cette fonction à l'Office. Il importe aussi de mentionner que le Parlement décide des politiques qui seront mises en œuvre.

Le Comité suggère que, si le texte de loi ne précise pas davantage le mandat et les pouvoirs de l'Office, des précisions à ce sujet soient au moins données dans le rapport annuel que l'Office serait tenu d'établir conformément à l'article 34 de la nouvelle Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada.

Recommandation 1

Le Comité recommande que la Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada soit amendée de façon à préciser que l'Office n'est pas autorisé à faire des analyses ou des recommandations pour le gouvernement fédéral concernant la politique d'assurance-emploi, notamment les prestations, et l'exécution du régime d'assurance-emploi.

Représentativité de l'Office

Plusieurs témoins, surtout des représentants de travailleurs, ont signalé que le projet de loi n'exige pas que les travailleurs et les employeurs soient représentés également au conseil d'administration de l'Office. À leurs yeux, il s'agit d'une importante lacune dans la structure de gouvernance de l'Office, car le régime d'AE est financé exclusivement par les travailleurs et leurs employeurs.

continueront d'avoir l'entière responsabilité d'exécuter le programme et de verser des prestations d'assurance-emploi, notamment de définir les conditions d'admissibilité et les niveaux de prestations¹⁶.

L'honorable Monte Solberg
Ministre des Ressources humaines et du Développement social

Selon le paragraphe 5(2) de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*, l'Office « ne peut exercer, directement ou indirectement, ni pouvoirs ni activités incompatibles avec sa mission, notamment ceux se rapportant aux prestations ou aux sommes payées au titre du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ou à la conception ou à la mise en œuvre des programmes d'assurance-emploi [...] ». Malgré ces restrictions claires apportées aux pouvoirs de l'Office, certains témoins voulaient une meilleure garantie que l'organisme ne ferait pas d'analyses ou de recommandations concernant la politique d'AE ou l'exécution du régime. D'autres craignaient que l'influence possible de l'Office puisse nuire au niveau et au type de soutien financier dans l'éventualité où l'organisme aurait du mal à atteindre ses objectifs concernant la fixation du taux de cotisation. Une petite minorité de témoins estimaient que le mandat de l'Office était trop restreint.

[...] le mandat du nouvel office [devrait être] très étroit, limité au financement du programme et à la gestion du fonds d'investissement [...] Selon nous, tous les éléments fondamentaux de la conception du programme – qui est admissible et pendant combien de temps, comment les cotisations sont réparties entre les employeurs et les travailleurs – devraient être établis par le ministre des Ressources humaines et du Développement social. Je ne crois pas que le gouvernement ait l'intention d'apporter des modifications à cet égard, mais, selon nous, il faudrait que le projet de loi dise les choses clairement. La création du nouvel office soulève des questions au sujet de sa responsabilité envers le Parlement et de sa fonction. Il me semble extrêmement important de définir son mandat avec beaucoup de précision¹⁷.

M. Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

Comme je viens de le mentionner, malgré le titre pompeux du projet de loi, l'office n'assurera pas de financement. Son mandat est très limité : il ne s'occupera que de la fixation des cotisations et de la gestion de la réserve. En dernier ressort, le gouvernement sera responsable des niveaux de prestations [...] Ce projet de loi comporte un certain nombre d'effets pervers. L'office ne peut intervenir directement ou indirectement à la couverture du régime. Il est prévu explicitement dans la loi que l'office ne doit pas aborder cette question¹⁸.

M. Georges Campeau
Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi

16 - *Témoignages*, réunion n° 26, 29 avril 2008, 0910.

17 *Témoignages*, réunion n° 29, 8 mai 2008, 0910.

18 *Ibid.*, 0920.

La grande majorité des témoins entendus par le Comité ont indiqué que le projet gouvernemental consistant à renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation était un pas dans la bonne direction. Toutefois, de nombreux témoins ont soulevé un ou plusieurs points préoccupants sur le projet et ont proposé des moyens de l'améliorer. Ces points sont abordés ci-dessous.

De nombreux témoins ont dit également qu'il faudrait, pour réformer le régime d'AE, faire beaucoup plus que renforcer le mécanisme de fixation. Dans cette optique, des représentants des travailleurs ont préconisé des changements dans la protection du régime et l'admissibilité aux prestations, tandis que des représentants des employeurs ont plaidé en faveur d'autres améliorations dans le financement du régime et sa capacité de remédier aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Le Comité a traité ces questions dans de récents rapports¹⁵.

Mandat et pouvoirs de l'Office

Certains témoins se sont dits préoccupés par la portée du mandat et des pouvoirs de l'Office, énoncés clairement aux articles 4 et 5 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*. Lorsqu'il a témoigné le 29 avril et le 27 mai 2008, le ministre des Ressources humaines et du Développement social a bien précisé au Comité que l'Office n'a pas le pouvoir d'établir la politique en matière d'AE et que le gouvernement fédéral conserve la responsabilité exclusive de concevoir et de mettre en œuvre le régime d'AE.

La Loi d'exécution du budget prévoit la création de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, dont le mandat sera de mettre en œuvre un nouveau mécanisme de fixation des taux de cotisation à l'assurance-emploi visant à faire en sorte que les recettes et les dépenses s'équilibrent au fil du temps. L'Office sera également chargé de gérer un nouveau compte bancaire, distinct de celui réservé aux recettes générales du gouvernement, au sein duquel tout excédent en matière de cotisations d'assurance-emploi pour une année donnée sera conservé et investi jusqu'à son utilisation en vue de réduire les taux de cotisation pour les années suivantes. Le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir deux milliards de dollars afin de créer une véritable réserve en espèces, qui sera administrée par l'Office. Bien entendu, le gouvernement du Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

différence entre la somme à porter au crédit et celle à porter au débit du Compte d'assurance-emploi¹⁴; et les revenus d'investissement de l'Office. L'Office ne serait pas habilité à prendre en considération le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi au moment de fixer le taux pour une année, particularité du mécanisme qui a été critiquée pendant les audiences.

L'Office ne serait pas autorisé à fixer au cours d'une année un taux de cotisation supérieur ou inférieur de plus de 0,15 p. 100 (c.-à-d. 15 cents par tranche de 100 \$ de rémunération assurable) au taux de l'année précédente. Cependant, d'après les nouveaux paragraphes 66(8) et 66.3(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le gouverneur en conseil pourrait modifier le pourcentage maximal de variation du taux de cotisation s'il estimait que cette mesure est dans l'intérêt public. Cette règle diffère des dispositions de la Loi actuelle qui limitent le taux fixé par le gouverneur en conseil à une variation annuelle de 0,15 cents par tranche de 100 \$ de rémunération assurable.

Si les sommes portées au crédit du Compte d'assurance-emploi après le 31 décembre 2008 et le montant de la réserve de l'Office étaient insuffisants pour payer les sommes pouvant être portées au débit du Compte, le ministre des Finances pourrait, à la demande du Ministre, autoriser une avance du Trésor au Compte d'assurance-emploi. L'avance serait remboursée dans les délais et selon les modalités établis par le ministre des Finances.

En vertu de l'article 130 du projet de loi C-50, le ministre des Finances estime, au plus tard le 30 septembre de chaque année, la somme à porter au crédit du Compte d'assurance-emploi au titre des articles 73 à 75 de la *Loi sur l'assurance-emploi* au cours de l'année en cause et la somme à porter au débit du Compte au titre des paragraphes 77(1) et 80(3) (soit le remboursement des avances plus les intérêts). Si la somme portée au crédit était supérieure à la somme portée au débit, un paiement provisoire correspondant à la différence serait versé à l'Office au plus tard le 31 octobre de l'année en cours, et cette somme serait portée au débit du Compte d'assurance-emploi. L'inverse (c.-à-d. paiement au Trésor) se produirait si la somme estimative portée au crédit du Compte d'assurance-emploi était inférieure à celle portée au débit. Le paiement final nécessaire pour concilier le montant du paiement provisoire serait versé au plus tard le 31 mars de la deuxième année suivant l'année où le paiement provisoire a été versé. Cette disposition habilite également le gouverneur en conseil à prendre des règlements sur recommandation du ministre des Finances concernant, entre autres, la méthode de détermination du paiement final et la méthode de calcul des intérêts, le cas échéant.

gouverneur en conseil pourrait cependant, sur recommandation du ministre des Finances, préciser les types de comptes bancaires que l'Office peut avoir et les institutions financières auprès desquelles il peut avoir ces comptes¹¹.

Sous réserve des règlements, l'Office serait tenu de se conformer aux principes, normes et méthodes en matière de placement que le conseil d'administration établit sur le modèle de ceux qu'une personne prudente mettrait en œuvre lorsqu'elle se charge du bien d'autrui. En outre, selon l'article 24 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada*, les gestionnaires de placements devraient effectuer leurs placements pour l'Office en se conformant aux dispositions de cette Loi ainsi qu'aux principes, normes et méthodes de l'Office en matière de placement¹².

Fixation du taux de cotisation

Pour chaque année, l'Office fixerait le taux de cotisation de sorte que le montant des cotisations à verser soit juste suffisant pour couvrir les paiements à faire au cours de l'année en question au titre du paragraphe 77(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* ainsi que pour rembourser toute avance devant l'être conformément au paragraphe 80(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* au cours de cette même année et qu'à la fin de celle-ci, la juste valeur marchande estimative de sa réserve soit égale à la somme, indexée à compter de 2009, de deux milliards de dollars qui peut être payée à l'Office, comme indiqué plus haut. L'Office fixerait le taux de cotisation de l'année suivante au plus tard le 14 novembre de l'année en cours¹³.

L'Office devrait prendre en considération une multitude de facteurs et de données pour l'établissement du taux de cotisation. Il devrait, par exemple, tenir compte des renseignements communiqués par le Ministre (p. ex. les changements, annonces par le Ministre au plus tard le 30 septembre d'une année, dans les sommes à verser en vertu des alinéas 77(1)(a), b) et c) de la *Loi sur l'assurance-emploi* et les frais estimatifs liés à l'administration du régime d'AE); des renseignements communiqués par le ministre des Finances (p. ex. les plus récentes données estimatives liées aux variables économiques utiles pour le calcul du taux de cotisation et les sommes estimatives créditées au Compte d'assurance-emploi en vertu des articles 73 à 75 de la *Loi sur l'assurance-emploi*); de la

11 *Ibid.*, p. 107 et 108.

12 *Ibid.*, p. 107.

13 De plus, l'article 132 du projet de loi C-50 précise que la Commission de l'assurance-emploi du Canada peut demander à l'Office de calculer le maximum de la rémunération annuelle assurable (article 4 de la *Loi sur l'assurance-emploi*) et la réduction de la cotisation patronale associée aux régimes d'assurance-salaire (article 69 de la Loi).

L'Office ferait aussi établir chaque année un rapport de vérification, et le Ministre demanderait un examen spécial au moins tous les cinq ans⁸.

L'Office serait tenu d'établir un rapport annuel (dans les 90 jours qui suivent la fin de chaque exercice) et de le faire parvenir au Ministre et au président du Conseil du Trésor. Ce rapport contiendrait notamment les états financiers requis pour l'exercice, le rapport annuel de vérification et un énoncé des objectifs de l'Office pour l'exercice précisant dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

Le jour où l'Office fixerait le taux de cotisation, il devrait rendre public un rapport présentant une analyse détaillée à l'appui de ce taux, y compris les renseignements communiqués au conseil d'administration en vertu du paragraphe 14(3) de la nouvelle Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada et les renseignements communiqués à l'Office par le Ministre en application du nouveau paragraphe 66.1(1) de la Loi sur l'assurance-emploi.

La réserve

Comme indiqué plus haut, l'Office serait responsable de la gestion d'une réserve. Il y a lieu de signaler que le libellé du projet de loi relatif à la création de cette réserve donne une impression de choix plutôt que d'obligation : « À la demande du ministre des Finances, peut être payée à l'Office, sur le Trésor, une somme de deux milliards de dollars⁹. » La réserve correspondrait à l'actif financier de l'Office moins son passif financier.

D'après le nouveau paragraphe 66(5) de la Loi sur l'assurance-emploi, cette réserve serait en réalité plafonnée à deux milliards de dollars et indexée annuellement à compter de 2009, de façon composée, en conformité avec les règlements¹⁰. Le taux de cotisation que l'Office fixerait pour l'année suivante devrait entre autres respecter ce plafond.

La nouvelle Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada impose des restrictions sur les types de banques et de comptes bancaires que l'Office pourrait utiliser aux fins de gestion de la réserve. L'Office ne pourrait avoir de comptes bancaires qu'auprès de banques figurant à l'annexe I de la Loi sur les banques. Le

8 L'article 121 du projet de loi C-50 (voir le paragraphe 3(7) de la nouvelle Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada) cite plusieurs articles de la Loi sur la gestion des finances publiques qui ne s'appliquent pas à l'Office. Comme il ne fait pas mention de l'article 134 de la Loi sur la gestion des finances publiques, il semble que le vérificateur général serait le vérificateur de l'Office ou, à tout le moins, un co-vérificateur.

9 En général, l'emploi de l'indicatif présent sans l'auxiliaire « pouvoir » dénote une obligation. Voir l'article 128 du projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget 2008, p. 119.

10 Ibid., article 127, p. 115 et 116.

à titre d'actuaire en chef de l'Office. L'actuaire en chef aurait principalement pour fonction de fixer le taux de cotisation estimatif (au plus tard le 31 octobre de chaque année) pour l'année suivante conformément à l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* et d'établir la juste valeur marchande estimative de la « réserve » à la fin de l'année suivante.

Le conseil d'administration établirait trois comités : un comité de vérification, un comité de placements et un comité des ressources humaines. Entre autres tâches, le comité de vérification veillerait à ce que la direction de l'Office mette en place et applique les mécanismes appropriés de contrôle interne et examine tous les placements et opérations susceptibles de nuire au rendement sur le capital investi que le vérificateur ou un dirigeant porterait à son attention⁴. Le comité de placements devrait, entre autres, approuver les contrats des gestionnaires de placements engagés par l'Office avec tous pouvoirs en matière de placement⁵. Quant au comité des ressources humaines, il serait notamment chargé d'approuver les candidatures aux postes de cadres relevant directement du président de l'Office ainsi que d'élaborer et de recommander des critères de sélection pour le poste d'actuaire en chef⁶.

Sous réserve des règlements, l'Office serait tenu de se conformer aux principes, normes et méthodes en matière de placement que le conseil d'administration établirait sur le modèle de ceux qu'une personne prudente mettrait en œuvre lorsqu'elle se charge du bien d'autrui⁷. L'exercice de l'Office correspondrait à la période commençant le 1^{er} avril et se terminant le 31 mars de l'année civile suivante (il est à noter que le taux de cotisation est fixé pour une année civile).

L'Office veillerait à faire tenir des documents comptables et un registre des placements, à faire réaliser des vérifications internes et à faire présenter des états financiers trimestriels et annuels. Ces états présenteraient, entre autres, un état des placements de portefeuille et un état des modifications de l'actif net pour l'exercice.

4 Voir le projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget 2008, p. 105.

5 *Ibid.*, p. 106 et 107.

6 *Ibid.*, p. 107.

7 D'après l'article 36 de la nouvelle *Loi sur l'Office de financement de l'assurance emploi du Canada*, le gouverneur en conseil, sur recommandation conjointe du ministre des Ressources humaines et du Développement social et du ministre des Finances, peut prendre des règlements relativement aux placements que l'Office peut faire et aux restrictions s'appliquant à l'Office dans le cadre de ses placements.

LE PROJET DE RÉFORME DU MÉCANISME DE FIXATION DU TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI

Le projet de réforme du mécanisme de fixation du taux de cotisation repose sur la création d'une nouvelle société d'État, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (ci-après désigné comme l'Office). Cet organisme serait chargé :

- de gérer une réserve;
- de fixer le taux de cotisation chaque année pour l'année à venir, de façon que le montant des cotisations perçues soit suffisant pour couvrir les coûts du régime d'AE, que la réserve se maintienne au niveau prévu par la loi et que soient remboursées les avances prélevées sur le Trésor dans le cas où la réserve ne suffit pas à couvrir les coûts du régime.

L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada

L'Office ferait partie des sociétés d'État mères inscrites à la partie I de l'annexe III de la Loi sur la gestion des finances publiques et aurait son siège dans la région de la capitale nationale. Son mandat et ses pouvoirs (examinés plus en détail dans la section suivante du présent rapport) sont énoncés aux articles 4 et 5 de la nouvelle Loi sur l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada. L'Office aurait seulement pour mandat de fixer le taux de cotisation en vertu de l'article 66 de la Loi sur l'assurance-emploi, de maintenir et de gérer une « réserve » (dont il sera aussi question dans la section suivante du rapport) et de gérer les sommes qui lui sont versées en application de l'article 77.1 de la Loi sur l'assurance-emploi (paiements provisoires ou finals versés à l'Office ou par l'Office). Il ne pourrait emprunter de l'argent qu'au gouvernement fédéral.

Le conseil d'administration de l'Office serait composé de sept membres, dont le président. Chaque administrateur serait nommé par le gouverneur en conseil à titre inamovible pour un mandat d'au plus quatre ans. Les administrateurs pourraient être reconduits dans leurs fonctions. Ils seraient choisis d'après une liste de candidats que proposerait un comité de sélection composé d'un président, nommé par le ministre des Ressources humaines et du Développement social (ci-après le Ministre), et des commissaires de la Commission de l'assurance-emploi du Canada qui représentent les employeurs et les travailleurs.

Après avoir consulté le Ministre, le conseil d'administration nommerait le président de l'Office (qui ne peut être un des administrateurs), qui assurerait la gestion des affaires courantes de l'Office. Il nommerait également un Fellow de l'Institut canadien des actuaires

Le présent rapport s'ouvre sur un aperçu du projet gouvernemental consistant à renforcer le mécanisme de fixation du taux de cotisation. Suit un examen des principales préoccupations soulevées par les témoins au cours des audiences et concernant entre autres le mandat, l'indépendance, la représentativité et les coûts de l'Office; la réserve envisagée; et la nécessité d'apporter des précisions dans certains passages du projet de loi.

INTRODUCTION

En juin 2005, au terme d'une longue période pendant laquelle les employeurs et les travailleurs ont versé des cotisations excédentaires au régime d'assurance-emploi (AE), un nouveau mécanisme de fixation du taux de cotisation a été instauré. Ce nouveau mécanisme respecte les principes énoncés dans les budgets de 2003, 2004 et 2005¹, mais il continue d'être critiqué, surtout parce qu'il fixe le taux de façon prospective pour une seule année et que rien ne permet aux cotisants de tirer pleinement parti des recettes qui dépassent les sommes requises pour financer le régime.

Dans le discours du Trône du 16 octobre 2007, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de prendre des mesures pour améliorer la gouvernance et la gestion du Compte d'assurance-emploi. Ces mesures figurent dans la partie 7 du projet de loi C-50, Loi d'exécution du budget de 2008².

Le 1^{er} avril 2008, le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes a décidé qu'il allait tenir plusieurs réunions « à propos de l'intention du gouvernement du Canada de créer une société d'État ayant pour mandat d'administrer la caisse de l'assurance-emploi et [...] convoquer au besoin des témoins pour évaluer les répercussions du transfert de l'administration de l'assurance-emploi de Ressources humaines et Développement social Canada à une société d'État »³.

Le Comité a tenu des audiences sur cette question entre le 1^{er} et le 27 mai 2008. Des représentants des employeurs et des travailleurs et d'autres personnes intéressées par le régime d'AE y ont présenté leur point de vue sur le projet du gouvernement de créer l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, d'établir une « réserve » gérée par l'Office, de modifier le mécanisme de fixation du taux de cotisation et d'aborder d'autres points relatifs à l'AE.

1 Ces principes étaient les suivants : 1) l'établissement du taux de cotisation devrait être transparent; 2) le taux de cotisation devrait être établi à partir de conseils d'experts indépendants; 3) les recettes prévues au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du régime; 4) l'établissement du taux de cotisation devrait atténuer l'effet sur le cycle conjoncturel; et 5) le taux de cotisation devrait être relativement stable au fil du temps (voir : ministère des Finances, *Le Plan budgétaire de 2003*, 18 février 2003, p. 207 et 208, <http://www.fin.gc.ca/budget03/pdf/bp2003f.pdf>).

2 Voir : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3365116&Mode=1&Language=F>.

3 Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées (ci-après désigné comme *Témoignages*, *Témoignages*, 2^e session, 39^e législature, réunion n^o 20, 1^{er} avril 2008, 1015, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=13190&SourceId=233085&SwitchLanguage=>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
LE PROJET DE RÉFORME DU MÉCANISME DE FIXATION DU TAUX DE COTISATION DE L'ASSURANCE-EMPLOI.....	3
L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada.....	3
La réserve.....	5
Fixation du taux de cotisation.....	6
LES TÉMOIGNAGES.....	9
Mandat et pouvoirs de l'Office.....	9
Représentativité de l'Office.....	11
Indépendance de l'Office.....	13
Coûts d'administration.....	15
La réserve et le caractère procyclique du mécanisme.....	15
Avances au Compte d'assurance-emploi.....	19
CONCLUSION.....	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	25
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	27
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	31
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA.....	33
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	37
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE.....	41

LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question de l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada et présente ses conclusions et recommandations.

LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENT

Dean Allison

VICE-PRÉSIDENTS

Yves Lessard
Michael Savage

MEMBRES

Mike Lake	France Bonsant
Tony Martin	Gord Brown
L'hon. Judy Sgro	Rodger Cuzner
Lynne Yelich	Ruby Dhalla
	Jacques Gourde

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Mazlade

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Chantal Collin
Kevin B. Kerr
Jennifer Paul

**RENFORCER LE MÉCANISME DE FIXATION DU
TAUX DE COTISATION D'ASSURANCE-EMPLOI**

**Rapport du Comité permanent
des ressources humaines, du développement
social et de la condition des personnes
handicapées**

Le président

Dean Allison, député

JUIN 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

JUIN 2008

Dean Allison, député

Le président

**Rapport du Comité permanent
des ressources humaines, du développement
social et de la condition des personnes
handicapées**

**RENFORCER LE MÉCANISME DE FIXATION DU
TAUX DE COTISATION D'ASSURANCE-EMPLOI**

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

